# CENA INTERNACIONAL

Vol. 10 | Nº 2 | 2008

***Cena Internacional*** é uma publicação semestral do Instituto de Relações Internacionais (IREL) da Universidade de Brasília. Os artigos publicados em *Cena Internacional* estão disponíveis para *download*, em formato PDF, gratuitamente, em **www.mundorama.net** seis meses após a sua publicação impressa.



**E-mail**: cena@unb.br
**Caixa Postal** 04359
Brasília D.F. 70910-970
**Tel**: (55)(61) 3307-2426
**Fax**: (55)(61) 3274-4117



**Ilustrações da capa**
Dagli Orti, "Aqui Haroldo Navegou sobre o Mar". Tapeçaria da Rainha Matilde, por Volta de 1080. Bayeux, Museu da Tapeçaria, *in* Georges Duby (1999), *Ano 1000, Ano 2000: na Pista de Nossos Medos*. São Paulo, Editora UNESP/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
Mapa Mundial. Versão adaptada do mapa mundial circular, apresentado no *Atlas Stratégique,* de G. Gaillaand e J.-P. Rageau (2ª ed.). Paris, Fayard, 1983.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – (CIP)

---

Cena Internacional – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel/UnB).
vol. 10, nº 2. Brasília, IREL, 2008.
Semestral

ISSN 1982-3347

1. Política internacional. 2. Relações internacionais e diplomáticas. I. Título.

CDU: 341-76

---

***Cena Internacional*** é uma publicação semestral do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel/UnB). A revista ***Cena Internacional*** tem o propósito de criar pontes entre as diversas concepções em torno da área de Relações Internacionais, assim como entre estas e os diversos campos de conhecimento, particularmente a História e as ciências sociais. A revista tem também como proposta dar ênfase ao estudo sobre os desafios da inserção internacional do Brasil.

Seu logotipo, que tem como base a imagem de um barco viking, lembra que, por vários séculos, ao longo da Idade Média, esses guerreiros-marinheiros incursionaram por diversos quadrantes setentrionais e colonizaram grandes porções da Europa. Como logotipo da revista, o barco viking indica a mobilidade e a transformação, a idéia de difusão do conhecimento sobre o "outro"; o outro nacional, o outro diferente.

# Pareceristas em 2008

Alberto Teixeira da Silva (UFPA)
Ana Flávia Barros Platiau (UnB)
Ana Paula Tostes (Michigan State University)
Carlos Arturi (UFRGS)
Carlos Milani (UFBA)
Carlos Pio (UnB)
Cristiano Paixão (UnB)
Danielly Silva Ramos Becard (UEG)
Eduardo Viola (UnB)
Edna Aparecida da Silva (CEDEC)
Eiiti Sato (UnB)
Estevão Couto (Defensoria Pública da União)
Eugênio Diniz (PUC-Minas)
George Galindo (UnB)
Karina Lilia Pasquariello Mariano (Unesp)
Letícia Pinheiro (PUC-Rio)
Luís Cláudio Villafañe (MRE)
Marcelo Fernandes de Oliveira (Unesp)
Marcelo Gameiro de Moura (MRE)
Marco Cepik (UFRGS)
Marcus Faro de Castro (UnB)
Matias Spektor (FGV-Rio)
Miriam Saraiva (UERJ)
Paulo Esteves (PUC-Minas)
Paulo Roberto de Almeida (MRE)
Peter Demant (USP)
Pio Penna Filho (USP)
Rafael Duarte Villa (USP)
Reginaldo Nasser (PUC-SP)
Sebastião Velasco e Cruz (Unicamp)
Shiguenoli Myiamoto (Unicamp)
Suzeley Kalil Mathias (Unesp)
Tullo Vigevani (Unesp)

Os artigos publicados pela revista ***Cena Internacional*** são de exclusiva responsabilidade dos autores. Podem ser reproduzidos, desde que citada a fonte.

Tiragem: 500 exemplares e, em média, 200 páginas por fascículo.
Circulação prevista para julho e dezembro.

The articles in this journal are abstracted/indexed in:
- CLASE (UNAM, México), Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades.

- LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España e Portugal.

- DataÍndice (IUPERJ, Brasil).

# COLABORADORES DESTA EDIÇÃO

**Aureo de Toledo Gomes**: mestre e doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), e professor da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).
Email: aureotoledo@gmail.com

**Daniel Antiquera**: mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Unesp, Unicamp, PUC (Programa San Tiago Dantas) e doutorando na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
Email: dantiquera@yahoo.com.br

**Dawisson Belém Lopes**: mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG) e doutorando em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). É professor do Centro Universitário de Belo Horizonte (Uni-BH) e da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas).
Email: dawisson@gmail.com

**Fábio Amaro da Silveira Duval**: mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB), professor universitário e advogado.
Email: fasduval@terra.com.br

**João A. C. Vargas**: mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB) e diplomata (Ministério das Relações Exteriores, Brasil).
Email: joaovargas@gmail.com

**Laura C. Ferreira-Pereira**: professora assistente e diretora da Unidade de Pesquisa em Ciência Política e Relações Internacionais do Núcleo de Investigação em CiênciaPolítica e Relações Internacionais (NICRIP), em Braga (Portugal), e professora do Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho (Portugal).
Email: lpereira@eeg.uminho.pt

**Maria Clotilde Meirelles Ribeiro**: mestre pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO/UFBA). É professora do Curso de Especialização em Relações Internacionais da UFBA, da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) e da Universidade de Salvador (UNIFACS).
Email: maria.clotilde@ufba.br

**Paulo Roberto de Almeida**: doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Bruxelas (1984) e diplomata (Ministério das Relações Exteriores, Brasil). É professor no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e do Centro Universitário UNIEURO.
Email: pralmeida@mac.com

# SUMÁRIO

# NORMAS, IDÉIAS E AGÊNCIA HUMANA NO CAMPO TEÓRICO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS – PARTE I

***Fábio Amaro da Silveira Duval***

## Introdução

*Ab initio*, convém alertar o leitor de que o presente artigo, ao adentrar a seara dos debates teóricos no campo de estudos das Relações Internacionais, toma como ponto de partida o "terceiro debate", mais especificamente, o diálogo entre os construtivistas e os racionalistas, estes, fundamentalmente, identificados pela convergência ocorrida a partir dos anos 80 entre as duas grandes linhagens teóricas desenvolvidas desde a década anterior: a dos neo-realistas[1] e a dos institucionalistas-liberais.[2]

Em consequência dessa simbiose, John G. Ruggie (1998: 9-11), representante, com Friedrich Kratochwil, do construtivismo social, critica as referidas teorias, designando-as neo-utilitaristas. Segundo o autor, a convergência neo-utilitarista estaria marcada pelo compartilhamento, por parte do neo-realismo e do institucionalismo liberal e em razão de seus cunhos teóricos hipotético-dedutivos, de fundações analíticas similares acerca do sistema internacional, segundo as quais assumem a existência da anarquia como algo dado, consideram os Estados como os principais atores e afirmam que seus interesses e identidades são estabelecidos *a priori* e exogenamente – ou seja, fora de seu escopo explicativo –, a partir do que os consideram como racionais e maximizadores de utilidade. Como resultado dessas fundações, explicam os padrões de interação internacional como sendo o resultado do uso, por parte dos Estados, de seus recursos de poder com o fim de atingir suas preferências.

Em resumo, as teorias neo-funcionalistas negligenciam ou especificam de maneira muito superficial aspectos importantes das relações internacionais, como valores, normas e instituições, dos quais a agenda de pesquisa do construtivismo social pretende ressaltar a importância e aos quais busca destinar análises teoricamente informadas. Mesmo que já tocadas pela Escola Inglesa[3], em sua defesa da existência de uma sociedade internacional contida na esfera mais ampla do sistema internacional, conceito de fundamental influência para os autores afiliados ao construtivismo social, essas questões foram abordadas sem a intenção de firmar ou clarear uma base teórica própria, mas meramente com a intenção de expressar sua resistência aos modos científico-sociais de análise das relações internacionais (*idem*: 11).

Assim, o construtivismo social critica as suposições centrais das teorias neo-utilitaristas. Primeiramente, Ruggie critica a falta de respostas das teorias neo-utilitaristas à questão fundacional de como os Estados territoriais, atores constitutivos

do sistema internacional, vieram a adquirir suas identidades e interesses atuais. Sendo considerados dados e exógenos, não há espaço nessas teorias para considerações a respeito de suas potenciais mudanças, tanto no presente como no futuro. Em segundo lugar, mesmo considerando verdadeira a existência de interesses e identidades genéricos dos Estados, Ruggie afirma que as teorias neo-utilitaristas não contêm meios para analisar como as identidades específicas de Estados específicos moldam a percepção de seus interesses e, por conseqüência, os padrões dos resultados internacionais. Finalmente, o autor defende que fatores normativos, que podem ser de origem internacional ou doméstica, somados às identidades dos Estados, moldam seus interesses ou seus comportamentos diretamente.

Alertado o leitor sobre o ponto de partida deste esforço acadêmico, convém dar-lhe um mapa das veredas que à frente se abrem, indicando para onde pretende conduzi-lo o autor. Assim, a questão fundamental que perpassa as discussões levantadas no presente artigo é que espaço existe – ou se existe espaço efetivamente – para a agência humana no plano das intensas dinâmicas do mundo contemporâneo, notadamente em seus contextos inter e transnacional. Quando se fala aqui em agência humana, não se está a referir a idéia de homens de Estado, como desenvolveu Duroselle (2000), mas a de indivíduos ou grupos de indivíduos, cujas fidelidades, pelo menos discursivamente, não se ligam aos Estados nacionais. Pois se o mundo contemporâneo foi forjado pela promessa da modernidade de expansão das capacidades e habilidades individuais, o que aqui se questiona é que instrumentos concedeu para a ação daqueles que se reivindicam porta-vozes dos excluídos da aventura do desenvolvimento.

Ante o exposto, e levando em consideração que a articulação de discursos feitos a partir de normas e idéias que remontam às fundações ideológicas da civilização ocidental são os principais expedientes da ação – comunicativa como toda a ação que pretende expressar tramas de significados – desses grupos, este artigo explora as sugestões metodológicas e epistemológicas da auto-intitulada agenda de pesquisas do construtivismo social[4], fundamentalmente pelo papel que destina às normas e idéias no molde dos interesses e das identidades dos Estados nacionais. Com base em suas idéias referenciais e de modo a aprofundar-se a análise do elemento dinâmico dos embates argumentativos travados no plano político internacional contemporâneo pelos indivíduos ou grupos de indivíduos acima referidos, é que se pretende compor um modelo, a partir das contribuições teóricas de viés habermasiano desenvolvidas no âmbito do construtivismo social, para descortinar os métodos utilizados pelos atores não-governamentais, notadamente as redes transnacionais de advocacia (Keck e Sikkink, 1998) e as comunidades epistêmicas (Hass, 1992), em sua agência inter e transnacional.

Para tanto o artigo divide-se em duas partes. A primeira, que é esta que o leitor tem em mãos, visa a conformar o quadro teórico construído no âmbito da agenda de pesquisas social construtivista concernente ao papel das normas e idéias na formação institucional da sociedade internacional contemporânea, inventariando desde os

conceitos fundacionais da mencionada agenda até seus desenvolvimentos de matriz habermasiana. Já a segunda parte, a qual será publicada no próximo número deste periódico, pretende compor e relatar a aplicação do modelo de análise destinado a descortinar criticamente as estratégias da agência empreendida pelos atores não-estatais acima referidos, por meio da articulação de discursos práticos e teóricos alicerçados na arquitetura institucional da sociedade internacional.

## 1. Os fundamentos do construtivismo social

Baseado em uma "ontologia relacional" (Giligan, 1993: 25-28) da política internacional, Ruggie (1998: 4 e 12-13) afirma que assim como coletividades de indivíduos dentro do Estado mantêm entendimentos intersubjetivos que afetam seu comportamento, o mesmo acontece entre coletividades de Estados, sendo esses entendimentos diferentes da mera agregação de partes individuais. O ponto de partida para o construtivismo social, portanto, seria a idéia de "fato social" – definido por Searle (1995) como aquele fato que é produzido em conseqüência de todos os atores relevantes acreditarem que ele existe –, sendo este distinto do "fato bruto" – aquele que existe independentemente da crença na sua existência, como, por exemplo, o tamanho de uma população –, bem como do "fato subjetivo" – cuja existência depende de que seja experimentado por sujeitos individuais, a exemplo das percepções ou preferências de um ator individual em relação ao mundo.[5]

Essas idéias que formam a base do construtivismo social, conforme afirma Ruggie (1998: 28-32), têm suas raízes assentadas nos objetivos teóricos de seus dois precursores clássicos – Durkheim e Weber – ainda que sejam diferentes os meios designados para descortiná-los. De Durkheim, dois temas são fundamentais: o papel de fatores ideacionais na vida social e como as idéias, que só podem existir em mentes individuais, tornam-se socialmente causativas. Sua posição de como as idéias, carregadas por indivíduos, vêm a expressar uma força social, é formada em razão de entender que os fatos sociais são constituídos pela combinação de fatos individuais – práticas lingüísticas, crenças religiosas, normas morais e outros fatores ideacionais similares – via interações sociais. Esses fatores ideacionais, uma vez transformados em fatos sociais, passam a influenciar o comportamento social subseqüente. De Weber, por sua vez, o construtivismo social retomou a compreensão de que é necessário interpretar o significado e a significância que os atores sociais atribuem à ação social, a qual está inserida em uma trama cultural. *Verstehen* – ou "entendimento" – é o método analítico proposto por Weber para clarear o significado e a significância sociais, composto por três etapas: primeiramente, a distinção entre o entendimento direto e o empático do ato que está sendo praticado, do ponto de vista do ator; em segundo lugar, o desenvolvimento de um "entendimento explicativo" desse ato por meio de sua localização em algum conjunto de práticas sociais reconhecidas como tal por uma coletividade social relevante; finalmente, a unificação dessas experiências individualizadas dentro de um fenômeno histórico de amplo significado social – a

objetivação do *Verstehen*. Esse método é o que dá origem ao "protocolo narrativo explicativo" (*narrative explanatory protocol*) – o qual contrasta com o "modelo dedutivo-nomológico" (*deductive-nomological model*), amplamente utilizado pelas teorias neo-utilitaristas –, assim caracterizado por Ruggie (1998: 94):

> *In the narrative mode, causality is not defined in terms of a 'constant antecedent' (gravity, for instance), but conforms to its ordinary language meaning of whatever antecedent conditions, events, or actions are 'significant' in producing or influencing an effect, result, or consequence. Significance, in turn, is attributed to antecedent factors by virtue of their role in some 'human project' as a whole* [...].*The narrative explanatory protocol comprises two 'orders' of information: the descriptive and the configurative. The first simply links 'events' along a temporal dimension and seeks to identify the effect one has on another.* [...] *The second organizes these descriptive statements into an interpretative "gestalt" or "coherence structure".*

Refinando essas idéias metodológicas para aplicá-las à política internacional, Friedrich Kratochwil (1989: 21-28), baseado em Habermas (1984 e 1987), caracteriza três "mundos" distintos em relação aos fatos: o dos fatos observáveis ou brutos, o da intenção e do significado e o dos fatos institucionais.[6]

O mundo dos fatos observáveis, ou fatos brutos, consiste, basicamente, nos dados que qualquer teoria tem que analisar, sendo o progresso científico dependente da descrição desses fatos e do estabelecimento de parâmetros de regularidade entre eles, os quais, por sua vez, dependem de um procedimento de medição. Nas ciências sociais, pela dificuldade de se estabelecer critérios numéricos efetivamente aferíveis e que pudessem ser submetidos a uma ampla gama de operações matemáticas, duas definições operacionais foram assentadas, a fim de se alcançar o rigor científico: a comparação e a combinação. De qualquer forma, apesar do cuidado ao se usar tais métodos, o problema que continua a se apresentar situa-se nos valores atribuídos a esses fatores. Se a operação não constituir, ou reconstituir, a ação dos objetos observados pela teoria, nenhuma medição numérica terá efetividade explicativa. O mais importante, então, não é a questão da dificuldade de quantificação apresentada pelas ciências sociais, mas a da atribuição de significado aos dados, mesmo que estes já estejam quantificados.

Assim, passa-se à qualificação do segundo mundo, o da intenção e do significado, o qual não se vincula a medições de fenômenos da realidade objetiva, mas sim à reconstrução dos parâmetros de ação dos atores, com vistas a entender suas intenções e motivos. Nesse mundo, ao contrário do anterior, é inclusa a dimensão dos fenômenos mentais subjetivos ou intersubjetivos; coerente, assim, com a idéia de que somos humanos providos de intencionalidade[7] e capazes de representar o mundo por meio de significado, uns em relação aos outros. Dessa forma, o modelo de conhecimento apropriado para esse mundo seria aquele no qual a reconstrução da interpretação subjetiva de um curso de ação coerente descortinaria o motivo que pareceu ao ator, ou

ao observador, ser uma razão suficiente para sua conduta. Seguindo-se nesse sentido, a ação social seria uma subcategoria de ação provida de significado, na qual a conduta de um ator é orientada, em termos de significado, na direção daquela de outros atores. Assim, a explicação de uma ação significa tornar inteligíveis os objetivos para os quais tal ação foi destinada, mesmo que esses objetivos não tenham sido alcançados. A partir disso, diferencia-se o mundo da intenção e do significado daquele dos fatos brutos, não só na medida em que o primeiro contém fatos mentais – como intentar, desejar, querer –, mas também porque as interações que nele ocorrem entre os sujeitos são guiadas por normas. Em outras palavras, uma ação é provida de significado na medida em que é praticada dentro de um contexto de entendimento intersubjetivo. O modelo de conhecimento baseado na reconstrução da intencionalidade embutida na prática de uma ação que expressa significado, fundando-se este em uma trama de entendimentos intersubjetivos, reforça o papel da agência humana de uma forma não possível se utilizadas somente a lógica do conhecimento e as premissas epistemológicas e analíticas do mundo dos fatos brutos.

Finalmente, tem-se o mundo dos fatos institucionais. É esse o mundo no qual a ação dos agentes, provida ou não de intencionalidade, adquire significado a partir de sua contextualização em uma gama de elementos convencionais ligados às relações institucionalizadas. Nesse sentido, Kratochwil enfatiza a necessidade de se pensar a arena internacional como sendo um jogo provido de uma estrutura composta de regras tanto regulatórias como institucionais (constitutivas), sendo estas as que constituem as práticas providas de significado nesse jogo. Dessa forma, o conhecimento relevante nessa seara é aquele relacionado à estrutura normativa, na qual as instituições sociais expressam as práticas, guiadas por regras, que constituem os diferentes jogos sociais e que fazem as interações sociais constituídas serem mutuamente compreensíveis. Em outras palavras: os fatos institucionais somente fazem sentido, também, dentro de um contexto de entendimento intersubjetivo.

A partir dessas caracterizações, pode-se dizer que é na medida em que esses três diferentes mundos – com seus diferentes referenciais e sua ênfase em diferentes tipos de conhecimento – são parcialmente traduzíveis uns nos outros que se pode analisar fenômenos concretos por meio desse modelo.

Aplicada à política internacional, essa inter-relação terá como *locus* de ocorrência a esfera institucional, própria à tutela das questões coletivas surgidas entre os Estados e com forte poder de influência sobre os seus comportamentos e interesses. Não obstante, o mundo do significado e da intencionalidade terá influência nessa esfera institucional por meio da agência dos atores presentes no sistema, sejam eles estatais ou não, e será influenciado por ela. Além disso, na medida em que também criam significado e, por conseqüência, valores, as normas, tanto de origem internacional como doméstica, terão influência no molde dos interesses e dos comportamentos dos atores do sistema (Ruggie, 1998: 15).

Esse tipo de estrutura internacional, onde atores moldam e têm moldados comportamentos, enseja um elemento muito interessante e não capturado pelas

teorias neo-utilitaristas das relações internacionais: a questão da transformação pacífica.[8] Dois fatores são apontados como igualmente importantes e complementares no sentido da natureza transformativa dessa estrutura: as normas e as idéias, ambos influenciados por processos e contextos comunicativos (*idem*: 25-28).

## 2. Normas e idéias como instrumentos para a agência na sociedade internacional

Kratochwil (1989: 11) assume a suposição de que a ação humana, em geral, é guiada por normas, o que significa que essa ação somente adquire significado quando inserida em um *background* de normas incorporado por convenções e regras, as quais dão significado a uma ação; ou seja, há, nesse momento, uma interação entre o segundo e o terceiro mundos mencionados acima. Sobre o significado das regras e a possibilidade de explicar as ações a partir delas, Kratochwil (2000, p. 52) cita Wittgenstein[9]: "*As a practice, a rule not only tells me how to proceed in a situation that I might have never faced before, it is also governed by certain conventions of the community of which I am part*". Assim, tem-se duas observações importantes acerca dessas premissas: em primeiro lugar, a possibilidade de explicação de interesses e identidades a partir da noção das normas como inseridas em um contexto de significado e, de acordo com uma "lógica do apropriado", a análise dessas normas constituindo não causas, mas razões para a ação; em segundo lugar, a necessidade de se diferenciar as regras constitutivas das regras regulatórias.

Em relação ao primeiro aspecto, a explicação por meio de normas, é necessário que se façam duas observações sobre sua natureza e sua validade. As normas, ao contrário das suposições positivistas, apresentam-se como "razões" para a ação, não como "causas" de ação.[10] Ademais, as normas têm validade contrafactual, na medida em que nem uma, tampouco várias ocorrências contrafactuais refutam uma norma. Somente onde o não cumprimento seja amplo, persistente e não justificado é que um método de análise que se apóie exclusivamente no comportamento de não cumprimento demonstrado pelos atores poderia ser válido em relação às normas (Kratochwil e Ruggie, 1986: 767-768).

A partir dessas duas constatações, pelo estabelecimento de uma conexão entre o segundo e o terceiro mundos – ou seja, pela conjugação da esfera dos interesses e das identidades com a dos fatos institucionais, onde estariam as normas incorporadas por convenções e regras –, pode-se estabelecer um padrão para a análise de interesses e identidades dos Estados em função de sua relação com as normas. Nesse sentido é que se estabelece a "lógica do apropriado", presente na literatura construtivista das relações internacionais.

A fim de se aprofundar a idéia a respeito da lógica do apropriado, é útil citar um trecho do artigo de March e Olsen (1998: 951-952) sobre o tema:

> *Within the tradition of a logic of appropriateness, actions are seen as rule-based. Human actors are imagined to follow rules that associate particular identities to particular*

*situations, approaching individual opportunities for action by assessing similarities between current identities and choice dillemas and more general concepts of self and situations. Action involves evoking an identity or role and matching the obligations of that identity or role to a specific situation. The pursuit of a purpose is associated with identities more than with interests, and with the selection of rules more than with individual rational expectations.*
[…] *We 'explain' foreign policy as the application of rules associated with particular identities to particular situations. We 'explain' behavior by determining the identities that are evoked and the meaning given to a situation. We influence behavior by providing alternative interpretations of the self and the situation.*

A outra lógica possível, chamada pelos autores de "lógica do conseqüencialismo" (*idem*: 949-951), é associada às teorias neo-utilitaristas das relações internacionais e entende que as ações são guiadas pelas expectativas das conseqüências imaginadas pelo atores, os quais escolhem, dentre as alternativas possíveis, a que seja avaliada em função de suas prováveis conseqüências para os objetivos pessoais ou coletivos, conscientes de que os outros atores estão fazendo o mesmo.

A utilidade de uma aproximação por meio da lógica conseqüencialista, ou neo-utilitarista, não é negada nem mesmo pelos construtivistas das relações internacionais, conforme se vol. pelas análises realizadas por Kratochwil (1989: 102-122) acerca dos modelos de Hume e Hobbes sobre o papel das normas. A crítica maior é, todavia, em relação ao escopo explicativo dessas teorias, principalmente no que diz respeito à heterogeneidade dos tipos de normas ou regras. Conforme Kratochwil (2000: 54-55), as teorias racionalistas, ou neo-utilitaristas, das relações internacionais interpretam a importância do papel das normas porque elas são expressões dos interesses dos atores mais poderosos e de, na forma de regimes, resolverem certas assimetrias de informação ou de reduzirem custos de transação. Nesse sentido, seu escopo explicativo está nas normas que tratam, especificamente, de problemas de coordenação e colaboração, o que é explicado, por sua vez, pela sua consideração de os interesses e as identidades serem dados pelo sistema.

Em razão disso, essas teorias não problematizam as normas que, em uma dada sociedade internacional, constituem as próprias práticas guarnecidas de significado e constróem os alicerces da ordem internacional. Em função da tônica dessas teorias ser a natureza constritiva das normas, resta uma série de fenômenos órfãos de explicação (Kratochwil, 2000: 47). Nesse sentido, pode-se aqui incorporar uma crítica importante desferida por Ruggie aos neo-utilitaristas no que diz respeito à sua não diferenciação entre regras constitutivas e regras regulatórias (1998: 22-25). Baseado em Searle (1995: 27-29), Ruggie diferencia as regras constitutivas das regulatórias da seguinte maneira: as primeiras seriam as regras que definem o conjunto de práticas que constituem qualquer atividade social conscientemente organizada, ou seja, especificam o que conta como sendo aquela atividade; já as outras são regras que têm efeitos na função de regular uma atividade já existente. Assim, as regras

constitutivas são a fundação institucional de toda a vida social, inclusive da política internacional, e sua durabilidade está baseada na intencionalidade coletiva, mesmo que tenha sido originada de um fato bruto.[11] Desse modo, as regras constitutivas têm um papel primordial no sentido de fazerem uma primeira e fundamental ligação entre o mundo do significado e da intenção e o mundo dos fatos institucionais. Tendo-se em mente que, para os construtivistas, as ações sociais são dirigidas de uns atores para os outros e orientadas em termos de significados, tais significados pressupõem uma trama de entendimentos intersubjetivos a lhes dar sentido, ou seja, as regras do jogo que indicarão, inclusive, o que é vencer ou perder (Kratochwil, 2000: 56). O argumento da existência de regras constitutivas, multilaterais em sua natureza, no mundo institucional, é o que possibilita e dá a dimensão arquitetural da ordem internacional (Ruggie, 1993: 12).

Assim, em virtude desse elemento de construção social, uma outra questão se levanta: a da inclusão de uma dimensão argumentativa e dinâmica das normas, e a partir das normas, além daquela da lógica do apropriado. Kratochwil (1986: 699-703; 1989: 123-128), novamente, dá uma bela contribuição nessa matéria. A partir da leitura de Dürkheim, o autor reflete sobre como o caráter moral de uma norma influencia a questão de como ela é apreciada e qual o significado dado ao seu cumprimento. Nesse sentido, a partir de uma objetivação da ordem moral de uma sociedade, garantida em função de seus ritos e mitos incorporarem "emoções" à estrutura normativa, cria-se a necessidade de uma argumentação de justificação quando do cumprimento, ou não, de uma norma ou da escolha daquela norma como a aplicável a uma dada situação. Assim, passa-se à necessidade de justificação em termos de razões construídas intersubjetivamente, o que o autor chama de "apelos de validade" (*claims to validity*). Em outras palavras, a apreciação do elemento moral para o cumprimento de certas normas, sua autoridade moral, depende do sucesso de uma lógica comunicativa, o que torna possível incorporar a teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas (1984 e 1987) ao estudo desse aspecto das relações internacionais.

Outro aspecto relevante do construtivismo social é a importância dada ao papel das idéias na vida social. Criticando o neo-realismo por não dar relevância ao papel de fatores ideacionais e a utilidade puramente funcional relegada a esses fatores pelos institucionalistas neoliberais, do ponto de vista estatal, Ruggie (1998: 16-22) apresenta as alternativas propostas pela agenda de pesquisa do construtivismo social a essas outras abordagens teóricas, por meio da construção de uma argumentação a partir do *framework* proposto por Keohane e Goldstein para o impacto das idéias no cenário internacional.

Segundo Keohane e Goldstein (1993), haveria três caminhos causais (*causal pathways*) por meio dos quais as idéias poderiam influenciar nos resultados políticos: *road maps*[12], as idéias desempenhando um papel em virtude da necessidade que têm os indivíduos de determinar suas próprias preferências ou de entender a relação causal entre seus objetivos e as estratégias políticas disponíveis para alcançá-los; *focal points*, nos quais, quando em situações de equilíbrio estratégico, as idéias podem

ajudar os indivíduos a escolherem um dos vários resultados igualmente eficientes; e institucionalização[13], caracterizada quando as idéias, uma vez incrustadas nas instituições, continuam a especificar as políticas na ausência de inovações. Ademais, são indicados três tipos de idéias que poderiam causar tais influências: as *world views*[14], estas intrincadas nas próprias concepções das pessoas a respeito de suas identidades, evocando emoções e fidelidades muito profundas; os *principled beliefs*[15], que especificam os critérios para se distinguir o certo do errado e o justo do injusto; e os *causal beliefs*[16], crenças sobre relações de causa e efeito derivadas do consenso compartilhado por autoridades reconhecidas.

Apesar de considerá-lo promissor, Ruggie (1998: 17-18) critica esse modelo por não conseguir se desvencilhar de seus preceitos neo-utilitaristas, ou seja, em razão de os indivíduos, para esses autores, não estarem inseridos em nenhum sistema de relações sociais que os influenciem, sendo, portanto, considerados como já constituídos e afetados somente por modos de *policy-making* e *problem-solving*. Em relação às *world views*, limita-se a citar os próprios autores quando esses as tomam, de certa forma, como dadas pelo moderno ideário ocidental[17], ressaltando que, neste rol, estariam idéias relacionadas às identidades estatais e seus interesses correspondentes, fundamentais para o projeto construtivista social. Em relação aos *principled beliefs* e aos *causal beliefs*, duas críticas são endereçadas: primeiramente, mesmo que aplicados como *road maps*, aqueles pouco poderiam dizer a respeito dos indivíduos, mas sim de como perseguem seus interesses; em segundo lugar, mesmo que ambos fossem aplicados como *focal points* em situações de equilíbrio múltiplo ou como redutores de custos intrincados nas instituições, estariam presentes os preceitos individualistas das teorias neo-utilitaristas.

Em outras palavras, duas críticas fundamentais são formuladas por Ruggie (*idem*: 20-22) aos neo-utilitaristas no que diz respeito aos fatores ideacionais: a primeira nasce em virtude do individualismo metodológico no qual esses se assentam, a outra, em razão de como a causalidade ideacional (*ideational causation*) é entendida.

Assim, Ruggie confronta a concepção de idéias como crenças esposadas por indivíduos, defendida por Goldstein e Keohane, com a noção construtivista social de "crenças intersubjetivas" (*intersubjective beliefs*). Estas seriam "fatos sociais" assentados na "intencionalidade coletiva", definida por Searle (1995: 24-26) como uma intencionalidade presente somente na mente dos indivíduos, mas existindo nessas como uma forma de ligação com uma intencionalidade presente em um todo maior, uma coletividade de indivíduos sentindo-se membros dessa coletividade.[18] O papel da intencionalidade coletiva no sistema internacional, conforme Ruggie, é tanto de natureza constitutiva, como deôntica – ou seja, cria novos direitos e responsabilidades. Além disso, afirma que a intencionalidade coletiva gera significado, principalmente se observada pelas lentes da teoria da ação comunicativa, de Jürgen Habermas (1984 e 1987).

Quanto a como a causalidade ideacional é entendida, Ruggie ressalta a importância de se distinguir entre as "razões para ação" e as "causas de ação", sendo as

idéias, semelhantemente às normas, razões para e não causas de ações (1998: 20-22).

Assim, a agenda de pesquisa construtivista social quanto ao papel das idéias nas relações internacionais, assentando-se nessas premissas em relação aos fatores ideacionais, constitui-se de forma fundacionalmente diferente das neo-utilitaristas.

## 3. Da inclusão de uma lógica argumentativa a partir das normas e das idéias

Conforme exposto anteriormente, por meio da análise da obra de March e Olsen (1998), é comum associar-se as idéias do construtivismo social à "lógica do apropriado", no sentido de que o "*rule-guided behavior*" pressuporia a escolha e o cumprimento das normas consideradas como as "corretas" para cada situação, tendo como parâmetro os interesses e as identidades de cada ator. Thomas Risse, todavia, a partir da menção desses autores de que o "*rule-guided behavior*" seria um processo consciente onde os atores têm que descobrir a situação na qual agem, aplicar a norma apropriada ou escolher entre regras conflitantes, conclui que esses objetivos só podem ser alcançados por meio da argumentação (2000: 6).

Nesse sentido, baseado na teoria da ação comunicativa, de Jürgen Habermas (1984 e 1987), Thomas Risse sugere que o construtivismo social abriga não somente a "lógica do apropriado", mas também o que ele chama de uma "lógica da busca de verdade" ou "lógica argumentativa" (*logic of truth seeking or arguing*) (2000: 6). Conforme o autor, a "lógica argumentativa" opera-se em dois mundos distintos, sendo o primeiro o dos discursos teóricos e o segundo o dos discursos práticos. Com o fim de estabelecer uma conceituação fidedigna dos dois, cita-se o próprio Risse:

> *When actors deliberate about the truth, they try to figure out in a collective communicative process (1) whether their assumptions about the world and about cause-and-effect relationships in the world are correct (the realm of theoretical discourses); or (2) whether norms of appropriate behavior can be justified, and which norms apply under given circumstances (the realm of practical discourses)* (*idem*: 6-7).

A argumentação implica a tentativa de os atores desafiarem os apelos de validade (*validity claims*) inerentes a qualquer afirmação causal ou normativa, buscando um consenso comunicativo sobre seus entendimentos a respeito de uma situação, bem como a justificação dos princípios e normas que guiam suas ações. Ademais, a racionalidade argumentativa pressupõe que os participantes em um discurso estejam abertos a serem persuadidos pelo melhor argumento e que relações de poder e hierarquias sociais sejam ao máximo mantidas fora dessa esfera. Assim, os comportamentos argumentativos e deliberativos, mesmo que orientados por objetivos, não o são pela tentativa de alcançar preferências anteriormente fixadas, mas pela busca do consenso arrazoado (*reasoned consensus*). Em não sendo, então, os interesses, as preferências e as percepções dos atores em relação a uma dada situação fixos, mas sim sujeitos a desafios discursivos, onde prevalecer a racionalidade argumentativa,

os atores não procurarão maximizar ou satisfazer seus interesses e preferências dados, mas sim desafiar ou justificar os apelos de validade a eles inerentes, estando preparados, inclusive, para modificar suas visões de mundo ou mesmo seus interesses à luz de um melhor argumento (*idem*: 7).

Os comportamentos comunicativos, no entanto, não são necessariamente guiados pela argumentação, pelo arrazoamento ou pela deliberação. Aproximando-se o modelo da lógica argumentativa a situações comunicativas guiadas pela lógica conseqüencialista ou lógica da racionalidade instrumental, deparar-se-á com dois tipos de comportamento alheios à busca do consenso arrazoado (*idem*: 8-9). O primeiro deles é o da barganha com base em preferências prefixadas, tendo como objetivo a maximização, a otimização ou a satisfação dessas preferências na maior medida possível e sendo dirigido primariamente à troca de informação sobre preferências, ao estabelecimento de promessas ou à ameaça. Em outras palavras, é uma forma de lidar com as incertezas e com a carência de informação como maneira de fazer avançar os objetivos com base em interesses e identidades fixos e preestabelecidos.

O outro tipo de comportamento indicado por Risse (*idem*: 8-9), chamado de "ação retórica" (*rhetorical action*), ocorre quando os atores utilizam-se da argumentação como modo estratégico para justificar seus interesses e suas preferências. Nessa dinâmica, o uso da argumentação é feito com o intuito de persuadir ou convencer os outros a mudarem suas visões de mundo, suas crenças normativas, suas preferências ou mesmo suas identidades. Todavia, apesar de não estarem preparados para mudar seus próprios interesses, tampouco a serem convencidos pelo melhor argumento, os atores guiados pelos ditames da ação retórica deverão dar as razões por que preferem certos cursos de ação ou por que seus interesses se justificam. Nas palavras do autor: "*Even rhetorical exchanges often involve further movement toward the logic of arguing, since speakers need to respond to each others arguments*". Portanto, é a partir dessa idéia que Risse afirma que os processos retóricos podem evoluir para processos argumentativos de verdadeiro arrazoamento, em virtude de os atores necessitarem apresentar justificativas cada vez mais sofisticadas com o intuito de convencer uma audiência cética. Como motores dessa evolução, estariam as noções de legitimidade[19] e de "*self-entrapment*"[20] (*idem*: 9, 23 e 29-33).

Expostas essas considerações acerca de tais comportamentos, passa-se a caracterizar o que Thomas Risse considera como um verdadeiro processo de arrazoamento (*idem*: 9-11). O autor parte da conceituação de Habermas (1984) sobre o comportamento orientado em direção à obtenção do entendimento comum, assim traduzida:

> *I speak of communicative actions when the action orientations of the participating actors are not coordinated via egocentric calculations of success, but through acts of understanding. Participants are not primarily oriented toward their own success in communicative action; they pursue their individual goals under the condition that they can co-ordinate their action plans on the basis of shared definitions of the situation* (*idem*: 9).

De certa forma, considerando o que foi dito acima, essa citação enseja uma visão da ação comunicativa como sendo orientada para a obtenção de um consenso arrazoado acerca dos apelos de validade postos pelos argumentos dos atores em relação a crenças causais ou movidas por princípios, estando estes dispostos a serem persuadidos e obtendo sucesso o argumento que prevalecer.

Conforme Risse indica, Habermas (1984 e 1987), baseado na teoria dos atos da fala (*speech act theory*) de Austin (1962) e Searle (1969), distingue três tipos de apelos de validade (*validity claims*) que podem ser desafiados em um discurso:

> *The first concerns the truth of assertions made, that is, the conformity with perceived facts in the world* [...]. *Theoretical discourses challenge the validity claims of primarily causal assertions and beliefs. The second validity claim focuses on the moral rightness of the norms underlying arguments* [...]. *Practical discourses justify and criticize the validity claims of principled beliefs and norms. The third validity claim concerns the truthfulness and authenticity of the speaker* [...]. *The authenticity of a speaker can be challenged in a discourse only to some extent (for example, by probing the consistency between my words and deeds) but ultimately relies on trust* (Risse, 2000: 9-10).

Ainda conforme Habermas, é introduzida a idéia de que qualquer desses processos de ação comunicativa pressupõe uma situação discursiva ideal, englobada por uma audiência idealmente estendida e onde os participantes em uma argumentação procedam a partir da suposição da existência de uma comunidade de comunicação (*Kommunikationsgemeinschaft*), a qual seria depreendida do espaço social e do tempo histórico (*idem*). Além disso, em virtude de os apelos de validade das identidades e dos interesses poderem ser desafiados ou mesmo modificados por meio de discursos práticos ou teóricos, o consenso argumentativo tem efeitos constitutivos nos atores. Dessa forma, amplia-se o espaço para a agência humana no sentido da afirmação construtivista da natureza mutuamente constitutiva dos agentes e da estrutura social.[21]

Finalmente, Thomas Risse aponta que a "racionalidade argumentativa" apoia-se em várias precondições:

> *First, argumentative consensus seeking requires the ability to empathize, that is, to see things through the eyes of one's interaction partner. Second, actors need to share a "common lifeworld" (gemeinsame Lebenswelt), a supply of collective interpretations of the world and of themselves, as provided by language, a common history, or culture. A common lifeworld consists of a shared culture, a common system of norms and rules perceived as legitimate, and the social identity of actors being capable of communicating and acting.* [...] *Finally, actors need to recognize each other as equals and have equal access to the discourse, which must also be open to other participants and be public in nature. In this sense then, relationships of power, force, and coercion are assumed absent when argumentative consensus is sought* (*idem*: 10-11).

À proposta de se transpor a lógica argumentativa às relações internacionais, todavia, dois principais argumentos contrários são levantados, relacionados às duas últimas precondições para a existência da racionalidade argumentativa: primeiramente, já que as relações internacionais são anárquicas, não haveria a possibilidade de um "*common lifeworld*" a suprir as interpretações coletivas do mundo postas para os atores; em segundo lugar, as relações de poder nunca estariam ausentes nas relações internacionais.

À primeira crítica, Risse responde de três maneiras diferentes (*idem*: 14-16). Em primeiro lugar, afirma que, do ponto de vista mais fundamental, a anarquia nos assuntos internacionais poderia, ela mesma, ser considerada como um "*common lifeworld*" limitado, caso este seja o pano de fundo cultural compartilhado por meio do qual os atores comunicam-se na política internacional.[22] Em segundo lugar, o foco nas relações internacionais permite que se diferenciem situações sociais como aquelas marcadas, por exemplo, pela anarquia, onde os atores têm que construir seu "*common lifeworld*" a partir do zero e então desenvolver padrões estáveis de expectativas e interações; bem como situações nas quais há densos padrões de interação na esfera de instituições internacionais altamente reguladas. Finalmente, o autor atenta para a diferença entre o "*common lifeworld*" e o "*common knowledge*" da teoria dos jogos, dizendo que as diferenças ou semelhanças ocorrem conforme diferentes situações sociais. Nesse sentido,

> [...] *in densely institutionalized environments, actors might share a common lifeworld and they might know what they want. Only then would the common lifeworld equal the common knowledge in game theory. Argumentative discourse might still be necessary to reach a cooperative solution, but not to establish common knowledge* (*idem*: 16).

Em suma, o grau de existência de um *common lifeworld* nas relações internacionais varia consideravelmente de acordo com as regiões do mundo e com as áreas temáticas sobre as quais se aplica.

A segunda crítica, sobre a impossibilidade de se afastar as relações de poder de um processo argumentativo nas relações internacionais, aponta para duas conseqüências daí advindas: as relações de poder definiriam quem tem o acesso ao discurso e, também, o que conta como sendo um bom argumento. Sobre a segunda conseqüência, Risse (*idem*: 16-18) remete-se a Foucault, o qual sustenta que o poder, enquanto estrutura social, reside no próprio discurso, sendo que as regras do discurso prescrevem quais argumentos podem ser legitimamente utilizados pelos participantes[23]. Nesse sentido, aceita a crítica de Foucault enquanto esta impõe limites a um "*anything goes*"[24] quando se trata de analisar comportamentos e situações discursivas. Todavia, enfatiza que a "situação discursiva ideal", por ser mesmo um tipo ideal, não se operará de forma perfeita, principalmente no cenário internacional. Conforme o autor:

> [...] *one should never forget that the various modes of social action – strategic behavior, norm-guided behavior, and argumentative/discursive behavior – represent ideal types that*

> *rarely occur in pure form in reality.* [...] *As a result, the empirical question to be asked is not whether actors behave strategically or in an argumentative mode, but which mode captures more of the action in a given situation* (*idem*: 18).

Assim, sustenta que mesmo a questão do *equal access*, na arena internacional, pode ser tratada de forma menos ortodoxa, desde que haja a condição de não-hierarquia entre os participantes em um discurso.[25] Como síntese da resposta à crítica, Risse propõe que a questão de maior importância, então, não é se as relações de poder estão ou não presentes em uma situação discursiva, mas em que medida essas relações de poder podem explicar o resultado da argumentação (*idem*).

Finalmente, transpostas essas críticas e assentadas as bases teóricas do modelo da racionalidade argumentativa, Thomas Risse lista algumas condições que, no cenário internacional, facilitariam o estabelecimento de um processo argumentativo de *truth seeking*: a existência de um *common lifeworld* provido por meio de um alto grau de institucionalização em uma respectiva área temática; no caso da ausência de instituições internacionais, a presença de esforços conscientes dos atores no sentido de construir tal *common lifeworld*, por meio de narrativas que os capacitem a se comunicar a partir de uma trama de significados; a ocorrência de incerteza quanto aos interesses e/ou a falta de conhecimento sobre uma situação coletiva; e a existência de instituições internacionais baseadas em relações não-hierárquicas, propiciando densas interações em arranjos informais ou em forma de rede. Na esfera internacional, ademais, aponta que os comportamentos argumentativos podem ser esperados em dois tipos de circunstâncias: nas negociações diplomáticas e nos debates públicos plurais (*idem*: 20).

Em relação à primeira circunstância, a das negociações diplomáticas, o autor aponta para a necessidade de se distinguirem as fases do processo (*idem*: 20-21). A primeira delas envolveria o estabelecimento da agenda (*agenda setting*) e o desenvolvimento do conhecimento comum (*common knowledge*) sobre a situação e sobre os princípios subjacentes às negociações, os quais então permitem o processo de negociação propriamente dito. Este caracterizaria a segunda fase do processo, a qual trataria da questão da resolução do problema (*problem-solving*) e, em se tratando de um processo realmente argumentativo e direcionado ao consenso arrazoado, seria marcada pela perseguição de uma solução ótima para a situação coletiva, não apenas um mínimo denominador comum.

Já quanto à questão dos debates públicos plurais, algumas considerações devem ser feitas. A idéia habermasiana original da presença da ação comunicativa em uma esfera pública[26] supunha essa ocorrência dentro dos confins das modernas democracias. Todavia, fora desses limites, transpor-se a ação comunicativa para uma esfera pública internacional é algo bem mais problemático e menos estável para a análise. Por outro lado, apesar de menos concreto, é impossível negar que processos comunicativos públicos ocorrem na esfera global, principalmente se analisado o cenário internacional como marcado pela crescente interdependência complexa (Keohane e Nye, 1977). Nesse sentido, Risse aponta alguns fatores que

diferenciariam os debates na esfera pública internacional daqueles empreendidos em negociações diplomáticas: são mais abertos, em termos de acesso, que aqueles em negociações diplomáticas, uma vez que atores não-governamentais têm neles ampla participação; são mais propensos a invocar assuntos relacionados às identidades dos Estados, em virtude de tocarem em questões normativas a elas intimamente ligadas; têm maior efeito "civilizador", na medida em que permitem que os argumentos e justificativas sejam criticados com base em um quadro normativo comum; e, em razão de os argumentos serem submetidos ao escrutínio público, possibilitam que atores detentores de menores recursos materiais, como por exemplo as redes transnacionais de advocacia, consigam fazer valer seus argumentos com base na autoridade moral ou nos argumentos de autoridade (Risse, 2000: 21-22).

Finalmente, o autor enfatiza que as três diferentes lógicas, todas elas tipos ideais, nunca se operarão plenamente na esfera pública internacional, assim estabelecendo:

> *In sum, communicative behavior in various international public arenas is likely to involve all three logics of social action specified earlier. The logic of consequentialism is present to the extent that actors use rhetoric to convince others to change their interests, identities, or views of the world. The logic of appropriateness prescribes what is considered a legitimate truth claim in a given public discourse and, thus, circumscribes the boundaries of this discourse. Finally, the logic of argumentative rationality and truth-seeking behavior is likely to take over if actors are uncertain about their own identities, interests, and views of the world and/or if rhetorical arguments are subject to scrutinity and counterchallenges leading to a process of 'argumentative self-entrapment'* (*idem*: 22-23).

## 4. O construtivismo social (racionalidade argumentativa) e o mundo dos fatos institucionais

A respeito das instituições[27] e do seu papel na construção da organização internacional[28], Ruggie afirma que só se pode falar em um sistema de Estados na medida em que exista uma organização coletiva sistemática de atividades, mesmo que sejam mínimas e informais. A respeito das premissas em que se assenta o modelo da organização internacional, considera que, apesar da natureza anárquica do sistema internacional, há um alto nível de institucionalização dos comportamentos estatais, sendo este atingido a partir das constantes e repetidas composições e negociações entre os Estados. Quanto a como o processo de organização internacional por meio da institucionalização ocorre, coerente com a lógica de construção intersubjetiva, afirma que este se dá em três níveis institucionais diferentes: um eminentemente cognitivo, chamado de comunidades epistêmicas; um referente aos regimes internacionais, e outro formado pelas organizações internacionais formais, as OIs, daqui por diante (1998: 48-55).

Conforme essa tipologia, as comunidades epistêmicas consistem em papéis inter-relacionados que crescem em torno de uma *epistème*, delimitando, para seus membros, a construção adequada da realidade social. *Epistème*, por sua vez, é conceituada, nos termos de Foucault (1970), como referindo-se à maneira dominante de ver a realidade social, um conjunto de símbolos e referências compartilhados, mútuas expectativas e mútua previsibilidade de intenções. Todavia, com o intuito de não confundir essa definição de comunidades epistêmicas com aquela de comunidades epistêmicas especializadas (Haas, 1992), considerar-se-á esse domínio institucional, na medida do compartilhamento de idéias, normas e valores, como sendo aquele que se traduz no conceito de ordem internacional[29], atentando-se para sua constituição de natureza intersubjetiva. Em outras palavras, compõe-se o conceito de ordem internacional de Hedley Bull (2002: 13), referindo-se a um padrão de atividades que sustentam os objetivos elementares da sociedade internacional, com a idéia de que esses objetivos, assim como o padrão de atividades, são socialmente construídos e contingentes em relação ao tempo e ao espaço. Nesse sentido, convém que se faça uma breve diferenciação entre o conceito nominal e o conceito qualitativo de multilateralismo a fim de se estabelecer uma relação importante entre ordem internacional e *epistème*.

À definição nominal de multilateralismo como "*the practice of coordinating national policies in groups of three or more states*" (Keohane, 1990: 731), Ruggie opõe uma outra, a qual seria capaz de trazer a essa forma institucional genérica da vida internacional moderna um elemento qualitativo, como meio de, além de considerar o número de atores, indicar o tipo de relação existente entre eles. A esse respeito, o autor aponta que

> [...] *what is distinctive about multilateralism is not merely that it coordinates national policies in groups of three or more states, which is something that other organizational forms also do, but additionally that it does so on the basis of certain principles of ordering relations among those states* (1993: 7).

Em outras palavras, o multilateralismo se refere à coordenação de políticas entre três ou mais Estados de acordo com certos princípios generalizados de conduta, sendo, dessa forma, um elemento que caracteriza o substantivo instituição. Presentes na esfera internacional desde o princípio, os arranjos multilaterais, segundo sustenta o autor, têm capacidades reprodutivas e adaptativas que, conjugadas com a permissividade doméstica dos Estados mais poderosos, podem ter um papel importante na estabilização de transformações no sistema internacional. Além disso, dois corolários surgem dessa definição de multilateralismo. Primeiramente, princípios gerais de organização geram uma indivisibilidade entre os membros de uma coletividade em relação à gama de comportamentos possíveis na realidade, sendo essa indivisibilidade uma construção social operada dentro dessa coletividade. Em segundo lugar, os arranjos multilaterais geram expectativas de reciprocidade difusa

entre seus membros, ou seja, do arranjo é esperado que haja uma equivalência de benefícios no agregado e ao longo do tempo (*idem*: 7-8).

Se aplicados os preceitos do multilateralismo às regras constitutivas da vida internacional, com sede no primeiro domínio institucional das relações internacionais, ter-se-á a dimensão arquitetural da ordem internacional presente no sistema internacional, sendo esta contingente em relação ao tempo e ao espaço e assentada em uma construção social (*idem*: 12).

Quanto aos regimes internacionais, são considerados, conforme a definição estabelecida e amplamente aceita na literatura das relações internacionais, como:

> *sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice* (Krasner, 1983: 2).

Assim, será multilateral, na definição qualitativa, um regime no qual o significado substantivo desses termos reflita, mesmo que *grosso modo*, os princípios generalizados de conduta apropriados e estabelecidos pela coletividade sobre a qual ele desempenhará seus preceitos regulatórios (Ruggie, 1993: 13).

Já as OIs são a forma mais palpável nesse universo institucional. Defendendo que em relação a essas não há que se fazer uma elaboração conceitual mais profunda, Ruggie, empreendendo um certo tom jocoso, define-as como "*palpable entities with headquarters and letterheads, voting procedures, and generous pension plans*". O autor chama a atenção para o fato de que nem todas as OIs são multilaterais no sentido qualitativo e para a falácia de se equiparar o fenômeno do multilateralismo (qualitativo) com o universo das organizações e da diplomacia multilaterais (no sentido nominal), mesmo que as decisões concernentes a aspectos da ordem internacional e dos regimes internacionais sejam tomadas nesse tipo de fórum. Com respeito ao papel das OIs no cenário internacional, Ruggie sustenta que, ao longo do século XX, houve um "*move to institutions*"[30], no sentido de uma ampliação da diplomacia operada nesse tipo de fórum intergovernamental. Assim, houve um aumento do poder dessas OIs em relação à influência que causam nos resultados internacionais, em razão de dividirem com os Estados o poder de estabelecimento da agenda internacional, de conformarem normas procedimentais em benefício de sua própria manutenção e estipuladas em seu próprio nome e de, no mais das vezes, deterem um alto grau de legitimidade internacional (*idem*: 13-14 e 23). Em relação ao seu poder de moldar os interesses e os comportamentos estatais, Martha Finnemore (1996) defende que as OIs, inseridas em uma estrutura social internacional, funcionam como professoras e socializadoras de normas em relação aos Estados-nacionais, bem

como fontes de legitimação, por exemplo, no caso da criação de normas (Finnemore e Sikkink, 1998).

A análise de Ruggie a respeito do multilateralismo, no sentido qualitativo, no mundo institucional, contudo, pode ser avançada caso sejam a ela incorporadas idéias provenientes da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas (1984 e 1987), principalmente no que diz respeito à natureza dos princípios generalizados de conduta aos quais a definição reporta-se. É o que faz Christian Reus-Smit quando sustenta a importância que deve ser dada a mecanismos discursivos que ligam idéias intersubjetivamente assentadas a respeito do estadismo legítimo (*legitimate statehood*) e da ação legítima dos Estados (*rightful state action*) à constituição das instituições fundamentais da sociedade internacional (1997: 563-564).

Reus-Smit, partindo da definição de ordem internacional como o padrão de atividades que sustentam os objetivos elementares ou primários da sociedade internacional (Bull, 1977), afirma que, para alcançá-la, as sociedades de Estados desenvolvem "instituições fundamentais" com o fim de resolver seus problemas de cooperação e de coordenação. Assim, define as instituições fundamentais como "*those elementary rules of practice that states formulate to solve the coordination and the collaboration problems associated with coexistence under anarchy*" (*idem*: 557). Para o autor, todavia, as instituições fundamentais são somente um dos três níveis nos quais o mundo institucional opera na sociedade internacional moderna. Nesse sentido:

> [...] *institutions operate at three levels of modern international society.* [...] *constitutional structures are the foundational institutions, comprising the constitutive values that define legitimate statehood and rightful state action; fundamental institutions encapsulate the basic rules of practice that structure how states solve cooperation problems; and issue-specific regimes enact the basic institutional practices in particular realms of interstate relations. These three tiers of institutions are "hierarchically ordered", with constitutional structures constituting fundamental institutions, and basic institutional practices conditioning issue-specific regimes* (Reus-Smit, 1997: 558).

Esse primeiro nível institucional, apesar de, de certa forma, remontar à idéia de *epistème* de Ruggie (1998), é fundacionalmente diferente na medida em que não se baseia somente na idéia da existência do princípio ordenador da soberania, mas sim em um complexo de metavalores que, juntos, estruturam a sociedade internacional.[31] Assim, as estruturas constitucionais trazem em seu bojo três valores constitutivos profundos: uma crença compartilhada a respeito do propósito moral das entidades políticas centralizadas (Estado)[32], um princípio organizador da soberania[33] e uma norma de justiça procedimental pura (*pure procedural justice*)[34] (Reus-Smit, 1997: 556 e 567). Esse três elementos das estruturas constitucionais, contudo, não são estanques. Nesse sentido, Reus-Smit faz três observações:

> *First, these normative elements are mutually interconnected and dependent, constituting a single, coherent normative system. [...] Second, the values that constitutional structures*

> *comprise originate within the domestic political cultures of dominant states, and coalitions of such states generally exert a disproportionate influence on their international institutionalization. Once embedded in the practice of states, however, the values that make up constitutional structures condition the behavior of strong and weak states alike, facilitating both domination and resistance. Third, constitutional structures are hegemonic, not totalizing. The normative principles they embody define the membership of international society and the bounds of legitimate state action, but this does not mean that they go uncontested. It is not uncommon for state and nonstate actors to oppose the dominant interpretation of what constitutes a legitimate state or appropriate state behavior. In fact, this represents one of the more interesting axes of tension in contemporary world politics* (*idem:* 568).

Dessa forma, considerando a interdependência hierarquicamente ordenada entre estruturas constitucionais, instituições fundamentais e regimes, Reus-Smit (1997: 564), baseado na teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas (1984 e 1987), estabelece três condições para o entendimento dos discursos práticos empreendidos na construção institucional internacional:

> *First, a communicatively achieved agreement must be based in the end on reasons.* [...] *Second, not all reasons have equal standing; only those that resonate with preexisting, mutually recognized higher order values are considered valid.* [...] *Third, the reasons that carry the greatest weight in practical discourse are those that appeal to deep-rooted, collectively shared ideas that define what constitutes a legitimate social agent. Identity values represent the core of the "lifeworld", the "storehouse of unquestioned cultural givens" from which those participating in communication draw agreed-upon patterns of interpretation for use in their interpretive efforts.*

A partir dessas bases teóricas, Reus-Smit estabelece que a estruturação da moderna sociedade internacional, com suas instituições fundamentais do direito internacional contratual e do multilateralismo intensificadas enquanto práticas institucionais após a Segunda Guerra Mundial, tem suas raízes nos princípios institucionais endossados primeiramente pelos Estados durante o século XIX, os quais já guiavam as relações internacionais bem antes do advento da hegemonia estadunidense. Nesse sentido, defende que o padrão civilizatório do liberal-constitucionalismo, o qual passou a estruturar a sociedade internacional no final do século XIX, passou, também, a informar as estruturas constitucionais e, conseqüentemente, a definir o estadismo e a ação do Estado legítimos. No que diz respeito ao *core* das estruturas constitucionais, o propósito moral do Estado, na moderna sociedade internacional, cita-se Reus-Smit (1997: 555-578):

> *As the nineteenth century progressed, the state's moral purpose was increasingly identified with argumenting individual's purposes and potentialities. This, in turn, generated a new legislative norm of procedural justice. The authoritative mode of rule determination*

> *that prevailed under absolutism was supplanted by the legislative codification of formal, reciprocally binding social rules.* [...] *By the second half of the nineteenth century, the state's new raison d'être and associated legislative norm of procedural justice had become the principle measure of political legitimacy and rightful state action.*

Essa modificação nas estruturas constitucionais dos Estados europeus refletir-se-ia na arquitetura institucional internacional, por meio do advento do direito internacional contratual e do multilateralismo enquanto práticas institucionais, a partir das Conferências da Haia de 1899 e de 1907, sendo posteriormente reforçadas, crescentemente em nível internacional, nas conferências de Paris (1919), de São Francisco (1945) e no período pós-Guerra Fria.[35]

Quanto às OIs, compondo-se as idéias de Reus-Smit (1997), de Ruggie (1993) e de Finnemore e Sikkink (1998), pode-se afirmar que serão multilaterais, no sentido qualitativo, na medida em que, cumprindo suas funções de coordenar políticas e promover a cooperação entre Estados, sejam fiéis aos princípios incorporados pelas estruturas constitucionais de determinada sociedade internacional. No caso da moderna sociedade internacional, a legitimidade detida pelas OIs, principalmente quando em situações de criação de normas, dá-se mormente em função das normas de justiça procedimental por elas incorporadas, as quais deságuam nas instituições fundamentais do direito internacional convencional e do multilateralismo (nominal). Em relação a este último aspecto, dado o procedimento de codificação legislativa provindo do ideário liberal-constitucionalista moderno, reforça-se a legitimidade das OIs que incorporem procedimentos de decisão identificados com esse elemento da estrutura constitucional da moderna sociedade internacional, como é o caso da Organização das Nações Unidas, principalmente a sua Assembléia Geral, na qual cada Estado tem direito a um voto e as decisões são tomadas pela maioria. Finalmente, pensando-se em termos da teoria da ação comunicativa, as OIs multilaterais no sentido qualitativo, em função de seu reconhecimento enquanto atores legítimos no cenário internacional e de seu acesso ao discurso, podem cumprir um importante papel quando da legitimação e da socialização de argumentos que, remetendo ao *common lifeworld* provido pelo mundo institucional, visem à criação de novas normas ou regras internacionais.

Enfim, a formação de regimes internacionais multilaterais no sentido qualitativo dar-se-á, semelhantemente, quando estes incorporarem os princípios presentes nas estruturas constitutivas de determinada sociedade internacional.

## Breves notas de transição (ou um convite ao leitor)

O que se pretendeu expor nas seções precedentes foram os fundamentos, pela ótica do construtivismo social de viés habermasiano, do processo de construção institucional da sociedade internacional contemporânea, notadamente de suas estruturas constitucionais, cujos valores, pela ontologia relacional da política

internacional, compõem-se por meio de dinâmicas argumentativas intersubjetivamente desenvolvidas. Nesse sentido, as crenças compartilhadas acerca do propósito moral do Estado – a expansão das potencialidades individuais –, do princípio organizador da soberania – princípio da igualdade jurídica dos Estados –, e de uma norma de justiça procedimental pura – a codificação legislativa de regras mutuamente vinculantes, talvez uma transposição da *rationale* do Estado de Direito ao plano internacional, representada pelo multilateralismo e pelo direito internacional convencional –, ao mesmo tempo em que moldam os interesses e identidades dos agentes, dão as fronteiras aos discursos práticos e teóricos que possam pretender articular nessa lógica sucessiva e mutuamente constitutiva.

Essa arquitetura institucional internacional de matriz liberal-constitucionalista forjada e desenvolvida ao longo dos últimos dois séculos, e que sobreviveu aos totalitarismos do século XX, é o eixo principal dos discursos articulados pelos grupos de indivíduos – cuja ação representa o que acima definiu-se como agência humana – nos embates argumentativos operados tanto no plano dos debates públicos quanto no das negociações diplomáticas. Os efeitos de polarização do espaço público desses discursos são amplificados por seu conteúdo universalista e ecumênico. A despeito desse conteúdo, há que se ter cautela na análise do comportamento dos atores que o reivindicam, ser crítico para tentar descortinar-lhes o sentido para além do verbo, por ser inegável que, a essa altura da História, as utopias do desenvolvimento humano, modernas, em grande medida tiveram suas promessas frustradas.

Exposto isto, é chegado o tempo de encerrar o caminho traçado para não fatigar as retinas do leitor que se tenha aventurado até este ponto. Nessa hora, o autor prefere tomar a mão dos poetas, pois visionários, como o velho Baudelaire, que já prenunciava, talvez absorto pela dinâmica dos boulevares de Hausmann rasgando os espaços da Paris da segunda metade do século XIX, que a mesma luz que inebria os olhos far-nos-ia perder o halo, a inocência. Mas este é assunto para outras linhas, as próximas, às quais já se convidou o leitor.

*Recebido para publicação em outubro de 2008*
*Versão definitiva em dezembro de 2008*

## Notas

1 A obra de Kenneth Waltz (1979), com seu intuito de produzir uma teoria sistêmica e estrutural das relações internacionais, inaugura a escola do neo-realismo. Reduzindo ao máximo o número de variáveis a serem utilizadas, o neo-realismo propõe que o sistema internacional é guiado por um princípio ordenador – a anarquia – e composto por unidades funcionalmente idênticas, maximizadoras de seu poder relativo com o intuito de sobreviverem em um sistema de *self-help* e inseridas em uma estrutura cujo desenho dar-se-á em razão da distribuição relativa dos recursos de poder.

2 Com uma história bem mais irregular, influenciados pelos estudos transnacionalistas do início dos anos 1970 – críticos da visão estatocêntrica pregada pelo realismo –, bem como pela literatura institucionalista da mesma década, está o institucionalismo liberal, bem representado por *Power*

*and Interdependence* (Keohane e Nye, 1977). No livro desenvolve-se a idéia de que, em um contexto de crescente interdependência complexa, variados atores exercem o poder em suas formas diversas (*behavioral power and resource power*), aumentando a necessidade de regulação dessas interações, por meio de normas e instituições internacionais. Após a publicação de *After Hegemony* (Keohane 1984), todavia, houve uma convergência do institucionalismo liberal na direção do neo-realismo.

3 Embora desprovidas de um *framework* teórico (Ruggie, 1998: 11), as idéias da escola inglesa, aqui representadas pelas obras de Hedley Bull e Adam Watson (Bull, 1977; Bull e Watson, 1984; Watson, 1992), destinaram um papel relevante às instituições e às normas na constituição do que seria uma "sociedade internacional": "Existe uma 'sociedade de Estados' (ou 'sociedade internacional') quando um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns" (Bull, 2002:19). Mesmo que marcado pelo contexto anárquico, o sistema internacional conteria três tradições simultâneas e concorrentes com seus correspondentes elementos influenciando os comportamentos estatais, sendo uma delas, de inspiração grociana, a da sociedade internacional, com suas instituições funcionando no sentido da manutenção da ordem internacional.

4 O termo escola não é utilizado pelos autores que a ela supostamente estariam filiados em razão de não se poder, efetivamente, falar em uma teoria construtivista social, mas sim em uma agenda de pesquisas teoreticamente informada e construída a partir de críticas às limitações das teorias convencionais (Ruggie, 1998 e Onuf, 1989), conforme apontado no parágrafo inicial deste artigo

5 Utilizados nos estudos de Robert Jervis (1970 e 1976) sobre os fatores cognitivos nas questões de segurança das relações internacionais.

6 Com o intuito de entender a ação humana, Kratochwil (1989) sustenta que esse entendimento depende do conceito de conhecimento utilizado, o qual é constituído pelas idéias sobre o mundo em que se vive e pelo que é experimentado como realidade. Daí a construção de imagens dos possíveis mundos e a demonstração de suas suposições epistemológicas, com seus diferentes referenciais e suas ênfases em diferentes conceitos de conhecimento.

7 "*Intentionality doesn't just refer to intentions, but also to beliefs, desires, hopes, fears, love, hate, lust, disgust, shame, pride, irritation, amusement, and all of those mental states (whether conscious or unconscious) that refer to, or are about, the external world*" (Searle, 1984: 16).

8 A idéia de Ruggie (1998: 25) parte das críticas à estrutura reprodutiva do modelo de Waltz (1979), pelo qual seria prescindível uma apreciação das transformações sistêmicas.

9 *Philosofical Investigations*, parágrafos 151 e 158 *apud* Kratochwill (2000: 52).

10 "[...] *unlike the initial conditions in positivist explanations, norms can be thought only with great difficulty as 'causing' occurences. Norms may 'guide' behavior, they may 'inspire' behavior, they may 'rationalize' or 'justify' behavior, they may express 'mutual expectations' about behavior, or they may be ignored*" (Kratochwil e Ruggie, 1986: 767).

11 Nesse sentido, cita-se Kratochwil (2000: 47): "*Constitutive rules are designed to enable actors to pursue their own plans. In so far as they are 'constraints' at all, it is only in the sense identified above, in that they allow us to characterize an action as falling within a certain class, such as the making of a contract*".

12 "[...] *derives from the need of individuals to determine their own preferences or to understand the causal relationship between their goals and alternative political strategies by which to reach their goals*" (Keohane e Goldstein, 1993: 12).

13 Quando incrustadas nas instituições, as idéias continuam a "*specify policy in the absence of innovations*" (Keohane e Goldstein, 1993: 13).

14 "[...] *entwined with people´s conceptions of their identities, evoking deep emotions and loyalties*" (Keohane eGoldstein, 1993: 8).

15 "[...] *specify criteria for distinguishing right from wrong and just from unjust*" (Keohane e Goldstein, 1993: 9).

16 "[...] *beliefs about cause-effect relations derived from the shared consensus of recognized authorities*" (Keohane e Goldstein, 1993: 10).

17 "*Since all the subjects discussed in this volume [of which theirs is the introductory essay] have been profoundly affected by modern Western world views, and our authors all share this modernist outlook, we can say relatively little about the impact of broad world views on politics*" (Keohane e Goldstein, 1993: 9, *apud* Ruggie, 1998: 17-18).

18 "*I intend only as part of our intending*" (Searle, 1995: 26).

19 Partindo das idéias habermasianas, Ian Hurd (1999: 387) define legitimidade como: "*a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions*".

20 De forma geral, ocorre quando a própria dinâmica da argumentação leva o ator engajado em uma ação retórica a não mais encontrar justificativas para suas preferências (Risse, 2000).

21 Conforme Risse (2000: 10), "[*a*]*gents are not simply the puppets of social structure, since they can activelly challenge the validity claims inherent in any communicative action. At the same time, they are social agents that produce and reproduce the intersubjective structures of meanings through their communicative practices*".

22 Os estudos de Alexander Wendt (1987 e 1992) sobre a anarquia enquanto construção social operada no sistema internacional são ilustrativos desse argumento.

23 "*While Habermas's "ideal speech situation" implies that any argument can be used in a theoretical or practical discourse, Foucault's objection posits that the social context of such discourses establishes clear boundaries of what can be legitimately argued*" (Risse, 2000: 17).

24 Nota do Autor: Decidiu-se manter a expressão em língua inglesa usada pelo autor com o intuito de preservar a fidelidade às idéias originais.

25 É interessante notar que, pelo menos no que diz respeito às interações entre os Estados, o princípio da não-hierarquia, ou seja, o princípio da igualdade jurídica enre os Estados, é regra constitutiva do próprio sistema moderno de Estados, já que o fundamento da constituição do próprio Estado moderno, soberano, é este princípio, conforme forjado quando da Paz de Westphalia, a qual pôs fim à Guerra dos Trinta Anos, em 1648.

26 Segundo Habermas (1998: 360), "[*T*]he *public sphere can best be described as a network for communicating information and points of view (i.e., opinions expressing affirmative or negative attitudes); the streams of communication are, in the process, filtered and synthetized in such a way that they coalesce into bundles of topically specified public opinions. Like the lifeworld as a whole, so, too, the public sphere is reproduced through communicative action, for which mastery of a natural language suffices; it is tailored to the general comprehensibility of everyday communicative practice*".

27 Utilizar-se-á doravante a definição genérica de instituições como "*persistent and connected set of rules, formal and informal, that prescribe behavioural roles, constrain activities, and shape expectations*" (Keohane, 1990: 732).

28 O termo é a tradução de *international organization*, no sentido que empregou Ruggie em seu artigo escrito conjuntamente com Friedrich Kratochwil, em 1986, intitulado "*International Organization: a state of the art on the art of the state*" (Ruggie e Kratochwil, 1986) e que abre o volume "*International Organization: a reader*", no qual o prefácio de Kratochwil talvez traga a melhor síntese do significado do termo: "*The study of international organization has often been identified with the examination of particular international organizations, whose number has dramatically increased over the last few decades. But while the growth of both intergovernmental and nongovernmental organizations is central to the study of international organization, an understanding of how international politics is organized entails more than the examination of transnational interest groups, international bureaucracies, or more or less formalized intergovernmental exchange*" (Kratochwil e Mansfield, 1994: ix).

29 Essa substituição é amparada na equiparação que Ruggie implicitamente faz de comunidades epistêmicas e ordem internacional quando se refere a esse primeiro nível ou domínio institucional (1993: 12).

30 A idéia de "*move to institutions*" é originária do estudo de David Kennedy (1987).

31 *"Unless embedded within a larger complex of values, the principle of sovereignity cannot alone provide the state with a coherent social identity, nor has it done so historically.* (…) *This is a necessary feature of international communicative action, and historically it has entailed a common moral discourse that*

*grounds sovereign rights in deeper values that define the social identity of the state: 'We are entitled to possess and exercise sovereign rights because we are ancient polises, absolutist monarchies, or modern democracies'*" (Reus-Smit, 1997: 565).

32 "*Hegemonic beliefs about the moral purpose of the state represent the core of this normative complex, providing the justificatory foundations for the principle of sovereignity and the prevailing norm of procedural justice.* [...*T*]*hese beliefs are hegemonic, not because they are the only moral conceptions of the moral purpose of the state propagated in a given cultural and historical context, but because, in a narrow sense, they are embraced by the dominant coalition of states and, in a broader sense, they constitute the prevailing, socially sanctioned justification for sovereign rights*" (Reus-Smit, 1997: 566).

33 "*Societies of sovereign states, suzerain systems, and heteronomous systems are all structured by organizing principles. These principles, Ruggie* (1983, 274) *argues, establish the basis on 'which the constituent units are separated from one another'. That is, they define the mode of differentiation*" (Reus-Smit, 1997: 567).

34 Baseado em John Rawls (1972), Reus-Smit (1997: 567-568) assim define as normas de justiça procedimental pura: "*Norms of pure procedural justice specify the correct procedures that 'legitimate' or 'good' states employ collectively to formulate basic rules of interstate conduct. These norms do not prescribe substantive principles of international justice, they simply dictate 'a correct or fair procedure such that the outcome is likewise correct or fair, whatever it is, providing the procedure has been properly followed'*".

35 "*A 'striking feature of international society of today', Bull and Watson* (1984) *observe, 'is the extent to which the states of Asia and Africa have embraced such basic elements of European international society as the sovereign state, the rules of international law, the procedures and conventions of diplomacy, and international organization'*" (Reus-Smit, 1997: 584-585).

## Referências bibliográficas


AUSTIN, J. L (1962), *How to Do Things with Words*. Oxford, Claredon Press.

BULL, H. (1977), *The Anarchical Society: a Study of Order in World Politics*. Londres, Macmillan.

______ (2002), *A Sociedade Anárquica*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, IPRI; São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

BULL, H. e WATSON, A. (eds.) (1984), *The Expansion of European Society*. London, Oxford University Press.

COHEN, J. L. e ARATO, A. (1994), *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MIT Press.

DUROSELLE, J. B. (2000), *Todo Império Perecerá*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília.

FINNEMORE, M. (1996), *National Interest in International Society*. Ithaca, Cornell University Press.

FINNEMORE, M. e SIKKINK, K. (1998), "International Norm Dynamics and Political Change". *International Organization*. V. 52, n. 4, pp. 887-917.

FOUCAULT, M. (1970), *The Order of Things*. New York, Random House.

GILLIGAN, C. (1993), *In a Fifferent Voice: Psychological Theory and Women's Development*. Cambridge, Harvard University Press.

GOLDSTEIN, J. e KEOHANE, R. O. (eds.) (1993), *Ideas and Foreign Policy*. Ithaca, Cornell University Press.

HABERMAS, J. (1984), *The theory of Communicative Action: Reason and Rationalization of Society*. Translated by Thomas McCarthy. vol. I. Boston, Beacon Press.
______ (1987), *The Theory of Communicative Action. Lifeworld snd System: a Critique of Functionalist Reason*. Translated by Thomas McCarthy. vol. II. Boston, Beacon Press.
______ (1998), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory ff Law and Democracy*. Cambridge, MIT Press.
HASS, P. (ed.) (1992), "Knowledge, Power, and International Policy Coordination". *International Organization*, vol. 46, nº 1, Winter.
HURD, I. (1999), "Legitimacy and Authority in the International Politics". *International Organization,* vol. 53, nº 2, pp. 379-408, Spring.
JERVIS, R. (1970), *The Logic of Images in International Relations.* Princeton, Princeton University Press.
______ (1976), *Perception and Misperception in International Politics.* Princeton, Princeton University Press.
KECK, M. e SIKKINK, K. (1998), *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics.* Ithaca, Cornell University Press.
KENNEDY, D. (1987), "The Move to Institutions", *Cardozo Law Review,* nº 8.
KEOHANE, R. O. e NYE, J. S. (1977), *Power and Interdependence*. Boston, Little Brown.
KEOHANE, R. O. (1984), *After Hegemony.* Princeton, Princeton University Press.
______ (1990), "Multilateralism: an Agenda for Research". *International Journal*, vol. 45, nº 4, pp. 731-764.
KRASNER, S. D. (ed.) (1983), *International Regimes.* Ithaca, Cornell University Press.
KRATOCHWIL, F. (1984), "The Force of Prescriptions". *International Organization,* vol. 38, nº 4, pp. 685-708.
______ (1989), *Rules, Norms, and Decisions: on The Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs.* New York, Cambridge University Press.
______ (2000), How do Norms Matter?, *in* M. Byers (ed.). *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*. New York, Oxford University Press.
KRATOCHWIL, F. e MANSFIELD, E. (eds.) (1994), *International Organization: a Reader.* New York, Harper Collins College Publishers.
KRATOCHWIL, F. e RUGGIE, J. G. (1986), "International Organization: a State of the Art in the Art of the State". *International Organization,* vol. 40, nº 4, pp. 753-775.
MARCH, J. G. e OLSEN, J. P. (1998), "The Institutional Dynamics of International Politics". *International Organization*. vol. 52, nº 4, pp. 943-969.
ONUF, N. (1989), *World of our Making*. Columbia, University of South Carolina Press.
RAWLS, J. (1972), *A Theory of Justice*. Oxford, Oxford University Press.
REUS-SMIT, C. (1997), "The Constitutional Atructure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions". *International Organization*, vol. 51, nº 4, pp. 555-589.
RISSE, T. (2000), "'Let's Argue!': Communicative Action in World Politics". *International Organization*, vol. 54, nº 1, pp. 1-39, Winter.
RUGGIE, J. G. (ed.) (1993), *Multilateralism Matters*: the theory and practice of an institutional form. New York, Columbia University Press.
RUGGIE, J. G. (1998), *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalizati*on. London, Routledge.
SEARLE, J. R. (1969), *Speech Acts*. Cambridge, Cambridge University Press.

SEARLE, J. R. (1984), *Minds, Brains and Science.* Cambridge, Harvard University Press.

______ (1995), *The Construction of Social Reality*. New York, Free Press.

______ (1997), *A Redescoberta da Mente*. Tradução: Eduardo Pereira e Ferreira. São Paulo, Martins Fontes.

______ (2002), *Intencionalidade*. 2 ed. São Paulo, Martins Fontes.

WALTZ, K. (1979), *Theory of International Politics*. Reading MA, Addison-Wesley.

WATSON, A. (1992), *The Evolution of International Society.* London, Routledge.

WENDT, A. (1987), "The Agent-structure Problem in International Relations Theory". *International Organization,* vol. 41, pp. 335-370.

______ (1992)", Anarchy is What States Make of It". *International Organization,* vol. 46, pp. 391-425.


## Resumo


Este artigo tem como objetivo compor e relatar a aplicação de um modelo teórico para a análise dos comportamentos argumentativos de atores não-estatais, no plano dos debates públicos plurais e das negociações diplomáticas, em suas estratégias de articulação de discursos práticos e teóricos erigidos a partir de normas e idéias ligadas aos valores arraigados nas estruturais constitucionais da moderna sociedade internacional. Para tanto, explora as contribuições trazidas ao plano da Teoria das Relações Internacionais, em termos metodológicos e epistemológicos, pelos autores identificados com a agenda de pesquisas construtivista social, notadamente de seus desenvolvimentos de viés habermasiano. Sendo dividido em duas partes, a primeira visa a identificar, pelas lentes do construtivismo social, o alicerce institucional internacional – com suas, normas, idéias e valores – que serve de fundamento para a ação comunicativa dos atores não-estatais no plano político internacional. A segunda parte, a ser publicada posteriormente, tratará da composição do referido modelo e o relato de sua aplicação em fenômenos ligados aos processos de construção institucional internacional.



**Palavras-chave:** teoria das relações internacionais, organização internacional, construtivismo social, ação comunicativa, atores não-estatais.


## Abstract


**Norms, Ideas and Human Agency in International Relations Theory – Part I**

The aim of this article is to compose and report the application of a theoretical model for the analysis of the argumentative behaviour of non-state actors, both in public debates and diplomatic negotiations, and their usage of practical and theoretical discourses based on norms and ideas linked to the values comprised in the constitutional structures of modern international society. Thus, it explores the methodological and epistemological contributions to International Relations Theory brought by the authors identified with social constructivism, mainly in its habermasian trend. Being divided in two parts, the first part of the article aims at identifying, through the lenses of social constructivism, the roots of contemporary international institutionalization, with its norms, ideas and values, which serve as the basis for the performance of communicative action by non-state actors in the realm of international politics. The second part, to be published, focuses on the composition of the model and on the report of its application in the construction of international institutionalization.



**Key words:** international relations theory, international organization, social constructivism, communicative action, non-state actors.

# THE COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY OF THE EUROPEAN UNION: THE ANATOMY OF A NOVEL PROCESS

*Laura C. Ferreira-Pereira*

## Introduction

This article chronicles the origins and evolution of the European Union's (EU) Common Foreign and Security Policy (CFSP) and its latest output – the European Security and Defence Policy (ESDP). This analysis will help explain the EU today: a bloc marked by growing credibility as a crisis manager and an emerging political and security actor, of its own right, in the international stage. This is exemplified by recent EU engagement in several small-scale operations, of civil and military nature, in distinct geographical areas such as the Balkans, Africa and the former Soviet Union. The time frame of this analysis is the first decade and a half of the post-Cold War era.

Despite all advances made at the external and security front in this period, the study concludes that the "European reflex" in the security and defence remit remains somewhat weak. This is due to latent tensions between member states fostered by different security and defence cultures and traditions, distinct world views and, above all, contending national perspectives as to the *finalité politique* of the integration process. The 1995 and 2004 enlargement processes, in boosting the array of such idiosyncrasies, deepened intra-EU tensions with the Iraqi crisis being, by and large, its first manifestation. Indeed, both the Iraqi crisis and the CFSP/ESDP provisions stipulated by the non-ratified Constitutional Treaty gave evidence that, at least in medium term, the emergence of a genuine European defence pillar will linger as rhetorical desiderata.

## 1. After the taboo, the common foreign and security policy

The CFSP did not spring in the Maastricht Treaty out of the blue. It came about in an evolutionary process of building up a 'security community'. The starting point of this process was the European Political Cooperation (EPC), a by-product of successive politico-diplomatic endeavours aimed at creating an independent collective security and defence pillar. Such undertakings, dating back to the early 1950's, although failing in founding both the European Defence Community (EDC) and the European Political Community, eventually generated a culture of political dialogue, coordination and cooperation at foreign policy level. This took shape under the EPC that started operating at an informal level in the beginning of the 1970's under the impetus of the Davignon Report.

The EPC was essentially a forum for discussion on foreign affairs placed outside the Community realm. After having consolidated itself for more than a decade on the basis of a customary practice involving tacitly acknowledged political procedures and decision-making mechanisms, the EPC was institutionalised in the 1986 Single European Act's Title III dealing with the "Provisions on European Cooperation in the Sphere of Foreign Policy".[1]

The political synergies cultivated under the EPC dynamics did little to endow the Community with a common voice and a high political profile in the international arena. In fact, as the economic stature of the Community grew stronger, its political weight in international affairs remained very limited, a circumstance that allowed the metaphorical portrayal of the Community as a giant image with its feet of moulded clay (Ferreira-Pereira, 2005: 93). Growing awareness of such a detrimental imbalance reinforced the member states' willingness to provide the Community with an international role commensurate with its economic strength. Before the post-Cold War Europe saw the regional crisis in the Gulf and Bosnia as well as fundamental strategic changes arising from the disintegration of the Soviet bloc, politico-diplomatic initiatives moved Europeans to focus their minds on security and defence matters. The revitalisation of the Western European Union (WEU)[2] that come about by the end of the 1980s and the Mitterrand-Köhl open letter of April 1990 were two telling examples of that.

In the wake of the 1990s, the Gulf war shed particular light on the inadequacy of the EPC in dealing with international crisis and exposed the inability of the Community to make its voice heard with key European players (i.e. Britain, France and Germany) pursuing independent strategies.[3] Furthermore, the German reunification, while bringing hopes of a more united Europe, raised general angst about the resurrection of a strong and militarised Germany making it necessary to strengthen Berlin's *ancrage* into the process of integration. Finally, The American-led call for a more equitable burden sharing in the handling the European crisis required the EC to take on greater responsibilities in the security and defence realms. Under these circumstances, the need for the integrated Europe to steer the course towards the framing of a common foreign and security policy grew ever more urgent.

The overall reaction of the Community to the Gulf war and the developments in Germany as well as across the Central and Eastern Europe eventually culminated in the Intergovernmental Conference (IGC) on Political Union launched on 14 December 1990. It was in the course of this Conference that the CFSP was forged and incorporated into the Treaty on the Political Union which, alongside the Treaty on the Economic Union[4], gave birth to the Treaty of the European Union on 7 February 1992 (i.e. the Maastricht Treaty).

It was against the backdrop of a Europe in profound transformation that the Maastricht Treaty urged for an active and unreserved "spirit of loyalty and mutual solidarity" (Article J.1.4) enabling the EU to assert itself as a coherent unit in international relations.[5] To this end, the CFSP was tasked with achieving four major

objectives. The first of these objectives was the safeguarding of common values, fundamental interests and independence of the Union. The second referred to the strengthening of its security. The third encompassed the promotion of international cooperation while the fourth comprised the development and consolidation of democracy, the rule of law, as well as the respect for human rights and fundamental freedoms (Article J.1).[6]

Although those objectives were most closely connected with the foreign and security policy, the CFSP provisions went beyond that by bringing up the prospect of a common defence. Article J.4 went so far as to stipulate that: "The common foreign and security policy shall include all questions related to the security of the Union, including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence" (Article J.4.1, Maastricht Treaty). This so called 'defence article' also explicitly supported WEU's role, responsibility and contribution in situations that might require military capabilities in considering the WEU as "an integral part of the development of the Union" and stipulated that the Union shall request the WEU to "elaborate and implement decisions and actions of the Union which have defence implications" (Article J.4.2, Maastricht Treaty).

Viewed from the prism of both its underlying intergovernmental matrix and its continued *sui generis* institutional architecture[7], the CFSP came to be described as a 'EPC *plus*' in the sense of consubstantiating an "useful addition on to what was essentially current practice" (Smith, 1995: 71) or a more structured extension of the EPC (Santer, 1995:5), rather than a genuinely European foreign policy based on an overall ground-breaking legal framework and practice. Emulating the EPC tradition, the CFSP appeared deprived of a strong institutional set up; a well-articulated decision-making process; and a coherent strategy with a clearly defined timetable and quantifiable criteria to assess progress or sanctions for those failing to comply with the common rules (Smith, 1998: 150). Still, it is clearly evident that the CFSP provisions entailed a stronger commitment to common policies by state members and engendered far more bureaucratic and complex policy-making procedures. As far as rhetoric is concerned, Title V, in general, and Article J.4, in particular, produced a conceptual breakthrough in re-introducing the ambition of a common defence into the integration venture. This way, the CFSP provisions diluted the traditional defence taboo which had been haunting the European construction since the failed EDC.

Additionally, CFSP provisions offered the Union scope for asserting its international stature and "actorness" (Hill, 1993) in the fields of security and defence. The emergence of an increasing number of Eastern European states looking West (read the EU) for security purposes combined with a far more positive Russian approach towards the European Community-building process further buttressed the Twelve's awareness about the necessity for the EU to take on greater responsibility in the management of international crisis.

As many acknowledged, the wording used to introduce the goal of common defence, subjected as it was to contentious bargaining between key member states

(Anderson, 1998: 136) pointed to a long-term vision and was ambiguously formatted lending itself to a highly flexible interpretation. To further obscure matters, the prospective defence dimension was deemed to be brought into line with the Alliance's common security and defence policy and to be carved out in such a way as not to prejudice the "specific character of the security and defence policy of certain Member States" (Article J.4.4). Even so, one can hardly fail to recognise the merits of the Maastricht Treaty in bringing the defence integration issue firmly back to the Union's agenda. Indeed, in explicitly supporting not only the WEU's role, responsibility and contribution in decisions with defence implications, but also the prospect of a common defence policy possibly leading to something approaching a collective defence pillar, the Maastricht Treaty revived the defence ambition.

The Yugoslav crisis, beginning in June 1991, erupted at an inconvenient time for the EU to test its capacity for coping with international conflicts under the barely born CFSP. The lack of political understanding prevailing among the Twelve throughout the crisis and the flawed nature of the common foreign and security policy's structure both produced a resounding failure of the CFSP. The fiasco of the fledgling CFSP became patent in their inability to reach a common position on the recognition of the independent Yugoslavian republics. Developments on the ground, *per se*, and the creation of a Contact Group further showed that the states most traditionally engaged in the Balkan affairs preferred to take action outside the CFSP framework. Such a stance brought a great deal of discredit to the newly established policy. The reliance by many European governments on the US politico-diplomatic leadership to handle the crisis further attested to the weakness, if not the absence, of the Union's international political stature.[8]

In view of the poor European performance in the Bosnian crisis, many pointed their fingers at the bad timing. These claimed that the crisis came too soon at a time when the CFSP format had not yet been finalised. It is true, on the one hand, that the circumstance that the Bosnia crisis began even before the CFSP came into force and dragged on unresolved for the period during which the emerging new policy was still in its infancy[9], made it difficult for the Europeans to have an impact on the resolution of the conflict in question (Smith, 1995: 43). It can also be argued, on the other hand, that the CFSP's setback in Bosnia largely resided in the limited nature of the new *acquis* that was codified by the Maastricht Treaty which proved to be unsatisfactory to the enabling of the EC to tackle the crisis. From this follows the assumption that even if the CFSP had been fully operative by the time the Bosnian crisis erupted, the Twelve's performance would have not differed much from the one exhibited at that time.[10]

While the incapacity of the Twelve to assert themselves as a united front in the context of the Bosnia crisis cast a dark shadow over the future European security and defence dimension, it brought about fresh stimulus to further enhance the CFSP stipulations during the IGC for the revision of the Maastricht Treaty scheduled for 1996.

## 2. The revision of the Maastricht *acquis*: ascribing the European Union a security role

On the eve of the IGC, the new European Commission President, Jacques Santer, summoned up rather neatly the principal CFSP shortcomings in observing that: “the *lack* of political will, the *absence* of a common definition of our essential joint interests, the *difficulty* of activating the unanimous decision-making system, the *crippling* budgetary procedures, the *ambiguity* of the roles of the Presidency and the Commission, the European Union’s *lack* of a legal identity and the *problem* of its external representation have made it very slow to become fully established” (Santer, 1995: 8). The IGC launched on 29 March 1996, in Turin, was entrusted with the task of overcoming such dismal state prevailing in the CFSP purview. Specifically, it was directed at creating an opportunity for the statesmen and bureaucrats to clear up loose ends in the Maastricht Treaty and to work out a CFSP institutional design enabling the Union to project its political leadership. Although it had elevated the WEU to a central position in the emerging CFSP, the new treaty had failed to address important issues. The practical details relating to the WEU’s role in the implementation of the Title V provisions remained unspecified. The questions of the CFSP extension to include a common defence policy and, linked with it, the final format of the EU-WEU relationship were left open-ended.

As far as the future institutional *rapport* between the Union and the European military alliance is concerned, three possible options were under consideration. First, the continued separation of the EU and WEU meant the preservation of the status quo. Second, the full merger of the WEU with the Union which would represent a revolutionary advancement conducive to the adoption of a common defence policy and, eventually, a common defence. An intermediate alternative between those two scenarios could result from the institutionalisation of partial incorporation of the WEU into the EU by means of transferring the WEU human and functional ‘capital’ to the EU – a solution embodying a development of the CFSP with limited implications for the Union’s defence dimension as such. The choice between the second and third options was largely connected with the question on whether the Union should assume all defence aspects, collective defence included, or whether it should confine its scope of action solely to crisis management capability.

The possibility of merging the WEU with the EU, strongly supported by the Franco-German axis, was on the table during the discussions on CFSP, but it was thwarted by the different foreign policy traditions existing among the Fifteen. The presence of three new militarily non-allied states at the negotiations table widened the gap between those for and those against an evolution towards a common defence thereby adding a complicating factor to the debate. These states resisted any development that could deliver reality to the Maastricht’s vision of a common defence (Ferreira-Pereira, 2006:104-107, e 2005). In this respect, they sided with Britain which regarded NATO as the *domaine privé* for common defence; with

Ireland who held a military neutral status; and with Denmark that had opted out of decisions with defence implications, an exception recognised in the 1992 Edinburgh European Council.

Mainly due to the reluctant approach espoused by Britain and the militarily non-allied states, the revised Treaty on the European Union, signed in October 1997, did not see either the adoption of an Article V-type of security guarantee nor the full integration of the WEU into the EU, which would transform the latter into a collective defence organisation. What the Amsterdam Treaty saw, instead, was a significant advance in defining the scope of the CFSP through identification of the WEU 'Petersberg Tasks' (i.e. humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks, tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking) as missions of the Union. Consequently, the organization was ascribed tangible cooperative security tasks which pointed to its new role as a soft security provider. This clearly reflected the post-Cold War changed conceptions of security and the ensuing assertion of a new European security agenda (Sjursen, 2004: 64 and 65; Deighton, 2003: 283). To this development, Finland and Sweden made the greatest contribution by means of a pre-emptive joint initiative to confer the EU with a role and capability in conflict management (Ferreira-Pereira, 2005; 2004). In capturing the common denominator existing between the Atlanticists, the integrationists and the other militarily non-allied states, the Nordic proposal for the EU to develop crisis management capacities allowed for the improvement of the CFSP. In addition to the codification of Petersberg Tasks, the Amsterdam Treaty created the post of High Representative for the Common Foreign and Security Policy.

As it was the case with to the security and defence-related provisions under the Maastricht Treaty, the amended CFSP legal framework was once again articulated in a vague language thereby opening itself up to subjective interpretations. One of the most revealing examples was the passing reference to 'peacemaking' without further clarification raising the possibility of the EU's involvement transcending peacekeeping to embrace some sort of enforcement action. In addition, the introduction of "tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking" as an integral part of the CFSP's range of possible missions (Article J.7.2 of the Amsterdam Treaty)[11] could be interpreted as sanctioning future autonomous European enforcement action (i.e. without recourse to NATO assets and capabilities).

## 3. From Saint Malo to Nice: the institutionalisation and capacity-building of the European Security and Defence Policy

Approximately a year after the signing of the Amsterdam Treaty the integration process entered a fundamentally new phase under the impetus of an unexpected Anglo-French convergence enshrined in the Saint Malo Declaration of 4 December 1998. This declaration was considered revolutionary for what it represented in terms of paradigm shift in the London's approach towards the building up of a security and defence component within the EU (Howorth, 2000: 15). As a zealous guardian

of NATO's primacy when it comes to provision of collective defence, Britain has since its accession to the EC in 1973 continually prevented any discussion about military security or defence from taking place in the framework of the Community's institutions. After the inception of CFSP, London unremittingly profiled itself as one of the most fervent advocate of the exclusive 'civilian' nature of the Union's foreign policy initiative. In December 1998, however, under the leadership of Blair's New Labour, the country accepted to provide the EU with "the capacity for *autonomous action*, backed up by *credible military forces*, the *means to decide* to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crisis".[12] By these means, and perhaps unknowingly, Tony Blair helped to carved out the ESDP agenda for the ensuing decade that was to witness the transition of the EU from a civilian actor to a security and military player.

Britain's change of heart and subsequent acceptance of a military role for the EU brought substantial momentum to the European defence debate. In the meantime, war experience on Kosovo confirmed once again that the major states in Europe had to rely on NATO's (read the United States) military strength to come to terms with a European crisis. The Atlantic Alliance's leadership substantially overshadowed the CFSP's role and visibility whilst marginalizing the United Nations. In June 1999, galvanized by both the Saint Malo breakthrough and the impact of the Kosovo war, the European heads of state and government gathered in Cologne attempted to make further progress in the direction of endowing the EU with a stronger strategy on security and defence areas.

Resolved to forge a common ESDP in support of the advancement of the CFSP, the Union's highest representatives undertook to provide the EU with the capacity for *autonomous action*, backed up by *credible military forces*, in order to respond to international crises.[13] By then, additional clarification was brought on the prospective EU crisis management capacity which, based on a case-by-case assessment, could be exercised using NATO military infrastructure or without recourse to NATO assets and capabilities whenever the Alliance was either unable or unwilling to act.[14] In order to secure political control and strategic planning for implementation of the EU-led Petersberg missions, the blueprints for a new institutional apparatus encompassing a Political and Security Committee, a Military Committee and an EU Military Staff were agreed upon.[15]

The Cologne Summit pointed to a partial integration of the WEU into the EU by means of transferring part of the European alliance's human capital and non-collective defence functions to the CFSP realm. The need for a collective defence effort entailing an exchange of security guarantees and territorial defence commitments was again rejected by the militarily non-allied Nordics (i.e. Finland and Sweden). These countries, alongside Britain, continued to advocate a clear division of labour between NATO and a European security and defence component which, at the extreme, should be confined to a crisis management role in the spirit of the Petersberg Tasks (Ferreira-Pereira, 2005 and 2004).

In order to sustain the momentum of the debate as well as the level of political ambition reached at the Cologne Summit, the European leaders assembled in Helsinki, in December 1999, changed the methodology originally devised to guide the development of an European security and defence policy: an exclusively declaratory line gave way to an operative approach which gained visible form in the formulation of the so-called Headline Goal (HG). This corresponded to a military capability target due to be completed by 2003 which involved the capacity to deploy 60,000 troops, within 60 days, sustainable for a year in support of the whole spectrum of the Petersberg Tasks. Those EU-led forces were to be built-up on the basis of a voluntary cooperation process with the member states retaining the ultimate right to decide whether, when and how to commit their national forces.[16] Later on, during the European Council meeting at Santa Maria da Feira in June 2000, a civilian headline goal was added to that initial military target. Such goal principally involved the establishment, until 2003, of a European police force composed by 5,000 police officers designed to intervene in crisis management and conflict prevention-type of missions.[17] Incidentally, it was at the Summit of Gothenburg that conflict prevention came to be formally tied to ESDP construct by means of the endorsement of a Programme for the Prevention of Violent Conflicts. The ESDP's architecture was finally completed with the Seville's conclusions through which that common policy came to embrace activities linked to fight against terrorism (Keane, 2005: 92).

The general awareness that CFSP's credibility required a sound capability to deploy forces in the case of a crisis in the Europe's strategic neighbourhood moved the European leaders to start focusing on the quality and quantity of both military and civil forces that should meet four major criteria: availability, deployability, sustainability and interoperability. In November 2000, the first Capabilities Commitments Conference, aimed at pulling together effective military capabilities and identifying shortcomings, took place. Here the member states announced their individual contributions to the fulfilment of the common objective.[18]

A month later, in the context of the Nice European Council, the Fifteen reiterated their commitment to the development of a genuine European military capacity to tackle the crisis management operations foreseen in the Treaty of the European Union. On the occasion, they officially endorsed the creation of the permanent ESDP bodies, i.e. the Political and Military Committee, the Military Committee and the EU Military Staff, which had commenced their activities on a provisional basis during the first semester of 2000, as previously mentioned. In addition to those bodies, a Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CivCOM) was also established. The UE undertook the previous WEU crisis management responsibilities and absorbed its Satellite Centre as well as the Institute for Security Studies. The European leaders decided that the WEU had completed its purpose meaning that the political organisation collapsed while the defence pact (i.e. the 1954 Modified Brussels Treaty), technically in force, entered remission for an indeterminate time.

In the scope of the Treaty of Nice, the progress with respect to ESDP was somewhat scanty. The revised legal text formalised the existence of the Political and Security Committee and removed all the former allusions to the WEU as part of the CFSP's gradual development. No common defence-related commitment saw the light of day while the defence policy was excluded from any reinforced cooperation arrangement. The question whether the Union should take over all defence aspects including collective defence, or limit itself to the execution of collective and cooperative security-type of actions was left open-ended. As such, the Treaty of Nice did not fundamentally alter the CFSP's nature and structure; it rather brought together a series of decisions that had been successively agreed upon in the various Summits held to date. The states continued to retain the sovereign prerogative of formulating and conducting an independent foreign policy as well as the prime responsibility for the definition and implementation of a national defence policy that continued to be considered a *domain privé*.

The heads of state and government gathered in Laeken, in December 2001, officially declared the EU's full capability to conduct crises management operations across the whole range of Petersberg missions; and decided to convene a Convention to reflect on the future of Europe. The latter was especially assigned the task of working out strategies deemed necessary to overcome two major obstacles to the development of a Political Union: the absence of a genuinely common external policy and the feeble EU's role and influence in world affairs.

## 4. The CFSP legal framework under the defunct Constitutional Treaty

After the works of the Convention were launched in February 2002, under the leadership of the former French President, Valéry Giscard d'Estaing, the most integrationists factions/quarters succeeded in introducing a distinct dynamics from the one that had been originally envisaged. As a result, the mandate entrusted to this unprecedented forum was altered and its initial goals significantly broadened so as to culminate in the "Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe".

The final document formally approved in the spring of the following year incorporated new security and defence-related provisions conceived both to reinforce the efficacy and coherence of ESDP and to adjust it to the new strategic needs called for by the 11 September. Amongst the Convention's recommendations that were sanctioned by the member states' representatives and subsequently came to be enshrined in the Constitutional Treaty, it is important to highlight the creation of the post of Minister of Foreign Affairs of the EU (Articles I-28º e I-40º, nº 4), the creation of a European Defence Agency (Articles I-41º n.º 3, III-311º, nº 1 e 2) and the extension of the reinforced and structured cooperation to the security and defence realms (Arts. I-41º n.º 6, I-44º, III-419º, n.º 2). Also to be stressed are the expansion of the Petersberg Tasks' range to encompass, a part from those originally introduced in the Amsterdam Treaty, joint disarmament operations, post-conflict stabilisation

operations, conflict prevention tasks, and military advice and assistance tasks (Article III-309º, nº 1). Lastly, at this point, it is worth mentioning here the introduction of a solidarity clause conveying a guarantee of collective assistance (also of a military nature) in the event of any member falling victim of a terrorist attack or a human/natural disaster (Arts. I-43º, n.º 7 e III-329º); and the inclusion of a collective defence-like provision designed to produce concrete effects in the case of a military aggression against one of the EU's members (Article I-41º, nº 7).

The completion of the constitutional reform process was to be dramatically brought to a halt by the French and Dutch negative referenda to the Constitutional Treaty in May and June 2005, correspondingly. Regardless of that, what is important to underscore at this point is that all the political process in flux between 2002 and 2004 led to significant achievements as regards the ESDP implementation, with the year 2003 standing out as a milestone for the unparalleled dynamism it exhibited.

## 5. From words to deeds: the European security strategy and the ESDP in action

In retrospective, the year 2003 will surely be acknowledged as the turning point in the annals of the European security and defence policy. Paradoxically as it might seem, this was so, despite the profound intra-European rift that surfaced at the time (Everts and Keohane: 2003, 168) against the backdrop of the Anglo-American intervention between the 'Old' and the 'New' Europe' (Nye, 2004).

On 1 January 2003, the EU gave the go-ahead to its first civilian crisis management operation – the European Union Police Mission (EUPM). Consisting of approximately 500 police officers coming from 33 countries, this operation took over the United Nations International Police Task Force. Three months later, the first military peacekeeping mission began, code-named CONCORDIA, in Macedonia with the goal to ensure a safe environment to the implementation of the 2001 Ohrid Framework Agreement. As the successor of the NATO's Allied Harmony operation, CONCORDIA was the first EU-led operation requiring access to NATO capabilities and assets. This mission involving around 350 personnel could only see the light of day thanks to the conclusion of the Berlin Plus agreements that stipulated the conditions for military cooperation between NATO and the EU. When CONCORDIA terminated, a follow up mission know as PROXIMA was set in motion with the main objectives of monitoring and advising the Macedonian police forces. In the meantime, the EU launched in the Democratic Republic of Congo (DRC) its first autonomous military operation and its first 'out of area' mission – ARTEMIS –, in the sequence of a request made by the United Nations to the French authorities.[19] ARTEMIS gained a political symbolic weight in showing that the EU could respond quickly to a UN request and was able and willing to project its power and influence outside its natural zone of influence (Keane, 2005: 94) By giving concrete substance to security cooperation and providing real examples of operational dynamics in the sphere of crisis management,

all of the above field missions have lend a new dimension to the CFSP that hitherto had not been able to transcend a declaratory and bureaucratic line.

The year 2003 also saw the approval of the European Security Strategy (ESS) based on a document originally tabled by Javier Solana entitled 'A Secure Europe in a Better World''[20], whose preparation was considerably conditioned by the inability of the EU to profile itself as a united and influential front in the context of the Iraq war (Everts and Keohane, 2003: 176). The ESS represented the first attempt to create a European security doctrine adjusted both to the new international security environment introduced by the 11 September and to the new Bush Administration's strategic doctrine. It was, furthermore, the first serious endeavour to prop up a concerted action of the EU members in the security and defence domain. Equally important, this document intended to spawn a common vision not only about the international order that needed to be forged so as to secure justice, prosperity, stability and peace, but also on the role that the EU should play in this major endeavour.

In the course of that same decisive year for the framing of a Europe of Security and Defence, the European leaders also expressed their will to set themselves a new military capability target – the HG 2010. Deemed to mirror the evolution of both the strategic milieu and military technology as well as the experience accumulated during the first ESDP military operations, the new common objective was due to be built upon the HG 2003, as set up in the Helsinki Summit back in 1999. Under the political impetus of France and the UK, the HG 2010 brought with it a new force concept – the Battle group (Western European Union, 2003a). This consists of a force comprising 1500 personnel deployable within 15 days designed to contribute, at the UN request, in the stabilisation of a given crisis situation and to conduct short-term peacekeeping missions before the arrival of the UN peacekeepers or other personnel originated from regional organisations operating on the basis of a UN mandate. Such a force was furthermore designed to meet the requirements of the 'war on terrorism' (Howorth, 2005: 192) considering that terrorism had been outline as one of the Union's major focus of the ESS's agenda.

By 2004, the biggest Union's military operation with recourse to NATO assets and capabilities – ALTHEA – was given the go-ahead and converted itself in a test case for the developing EU-NATO cooperation.[21] In the following year, the ESDP gained an indisputable Africa *élan* with the launching of three civilian missions: the EUPOL KINSHASA, the EUSEC DRCongo and the AMIS II, in Sudan. Such *élan* was to be reinforced by the EU military operation in support of the United Nations Mission in the DRC (MONUC), codenamed EUFOR RD Congo, initiated during the summer of 2006 to monitor the first free democratic general elections since the restoration of this country's independence in 1960. In the meantime, the Union's operational activities extended its reach to other such diverse geographical theatres as Georgia (EUJUST THEMIS), Iraq (EUJUST LEX), Indonesia (Aceh Monitoring Mission), Palestinian Territories (EUPOL COPPS), and Moldova and Ukraine (EU Border Assistance Mission).

All the operations undertaken between 2003 and 2005, with the exception of Artemis, have been preceded by a lengthy period of advance preparation and have not truly put the Union's crisis decision making capability to test (Bretherton and Vogler, 2006: 202). This also applies to the year of 2006 with the EUFPOR RD Congo standing out as a significant exception to the rule. During this seminal period of six years a mode of action has become noticeable: police missions tended to be launched prior or after a military operation and new type of operation encompassing the provision of technical assistance in establishing the rule of law and criminal justice systems gained roots. In addition, it should be noted the involvement of contingents originating from a growing range of non-EU member states (e.g. Canada, Switzerland, Norway and Iceland) in line with a multilateral practice (*idem*: 202 and 211), something that will not be without implications for the future ESDP dynamics.

As some rightly acknowledged, the 11 September, profoundly altered the security European equation: the North Atlantic Treaty Organization (NATO) gained increased political and military flexibility in the sense that it came to be mostly adjusted to the United States' strategic interests and alliance formation dynamics; and the ESDP was transformed into a strategic obligation for the Europeans that felt compelled to take on a heavier 'burden' when it comes to crisis management, with the Balkans region being a case in point (Gnesotto, 2002: 8 and 12). In fact, with the outbreak of a war against terrorism after the 11 September, the development of a strategic capacity ceased to be a self-imposed goal to fulfil as soon as possible in order to allow Europe to make its voice heard in the domain of international affairs. It rather became a security imperative in view of a gradual 'disengagement' of the United States from the strategic crescent where the collective interests of the EU were prominent (i.e. the "near abroad" encompassing the former Soviet Union, the Balkans, Middle East and Northern Africa) against the backdrop of the global war against terrorism.

## Conclusion

This article attempted to set the stage for a better comprehension of the EU's foreign and security policy, on the basis of which the global political 'actorness' of this organization has been gradually taking shape. This was done by depicting the main advances made within the CFSP's purview in the last decade and a half – a period which witnessed the signing of four new Treaties as a result of an unprecedented deepening effort and introspective exercise.

While the 1992 Maastricht Treaty resumed the defence ambition, which had remained dormant since the failure of the EDC, the 1997 Treaty of Amsterdam advanced the legal ground for the EU crafting for itself a role as a security player in ascribing the organization's unprecedented responsibilities in the domain of crisis management and peace support activities. This latter trend was strengthened by the coming into force of the Treaty of Nice that excluded, in a definitive way, the WEU

from the building up of a Europe of Security and Defence. The strategic planning, decision-making and implementation of the full range of the Petersberg Tasks became then exclusive to the EU's jurisdiction as well as a central component of the embryonic ESDP. The political and institutional effects resulting from the 1998 Saint Malo agreement between Britain and France ultimately paved the path for the EU to gain a tangible security/military ethos and profile, with the first military missions under the ESDP heading launched after January 2003 being an example of that. In expanding the scope of the Petersberg Tasks, in providing legal room for the development of structured cooperation arrangements in the security and defence spheres and in giving added strength to the concept of European solidarity, the 2005 non-ratified Constitutional Treaty pointed to new mechanisms and possibilities to be explored in the security and defence platform. By extension, it further amplified the potential for the EU to assert itself as a credible and influential security actor on the international stage.

Interestingly enough, the fact that the ratification process of the Constitutional Treaty was brought to a halt in 2005 in the sequence of the negative referenda in France and The Netherlands has not hampered ESDP's progress on the ground. As a matter of fact, missions already in place maintained their initial mandates and new missions continued to be planned and implemented under the political impetus generated by continual inputs produced at the regular European Summits, at numerous discussions held in the ambit of ESDP bodies and, not least important, by the leadership of the High Representative for the Common Foreign and Security Policy, Javier Solana.

Rather than a *fait accompli*, CFSP and ESDP consubstantiate an ambitious policy process that, if no longer at its embryonic stage, is still in its infancy. Its future evolution will certainly continue to impart endogenous difficulties, paradoxes and challenges inherent to this dynamic endeavour characterised, since its inception, by an unstable balance which can easily break up – as became manifest in the context of the Anglo-American intervention in Iraq. These difficulties can be equated with growing pains needed for CFSP/ESDP to reach a more mature stage and gain a solid calibre.

A decade and a half after it had seen the light of day, the foreign and security policy of the EU appears to be at the bottom of a learning curve. Given the latent contention prevailing between the Atlanticists and the integrationists, the vision of a Europe of Security and Defence as understood in strict military terms is likely to remain as such in the foreseeable future. Meanwhile the trend might well be for the EU to keep taking on a weightier security role within the realm of crisis management as demonstrated by the proliferation of civil and military missions in various geographical latitudes. By these means, in the sequence of procedures, tools, competences and bodies that the EU has been cumulatively acquiring, growing potential appears to be in store for the organization to be acknowledged as an international committed stability and peace builder.

*Recebido para publicação em julho de 2008*
*Versão definitiva em setembro de 2008*

## Notas

1 For an useful introduction to the history of the EPC process and its evolution towards CFSP, see Nuttal (1997) and Tervarent (1997).

2 The Western European Union is a European politico-military alliance originally created by the Brussels Treaty of 17 March 1948. In order to accommodate new developments in the European political situation (namely, the accession of Germany and Italy to NATO and the failure of the European and Defence Community), on 23 October 1954, the Brussels Treaty of 1948 was amended by a 'Protocol Modifying and Completing the Brussels Treaty'. The 1954 Modified Treaty entered into force on 6 May 1955 and it remains legally valid to date. For more both institutional and historical details, see Western European Union (1998a), Dumoulin and Remacle (1998).

3 See Anderson (1998: 134).

4 Both the Treaty on the Political Union and the Treaty on the Economic Union were completed at the European Council of Maastricht, which took place on 9 and 10 December 1991.

5 See the Maastricht Treaty (Hill and Smith (2000: 154).

6 In the fulfilment of such goals, the Union's stance could take two main forms. These were common positions (Article J.2) allowing for greater coordination of national policies especially in international forums; and joint actions (Article J.3) in support of which member states contribute with various types of resources (i.e. financial, human, political, etc) as part of their participation in a wide-ranging specific projects (from monitoring elections to humanitarian aid and supporting peace plans) or diplomatic undertakings (for example, the Stability Pact or the renewal of Non-Proliferation Treaty). See the Maastricht Treaty.

7 For details on the evolving roles of the Commission and Parliament within the EPC/CFSP framework, see Cameron (1997) and Grunert (1997).

8 A more detailed analysis and a critical assessment of the EU performance in Yugoslavia are provided by Edwards (1997) and Gnesotto (1994).

9 See, for example, Santer (1995: 6).

10 This line of argument was rather well developed by Smith (2000: 41-77).

11 See Amsterdam Treaty (Hill and Smith, 2000: 174).

12 See Franco-British Declaration on European defence (The St Malo Declaration) (Hill and Smith, 2000: 243). Author's emphasis.

13 See European Council Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence (Hill and Smith, 2000). Author's emphasis.

14 *Idem*.

15 See Western European Union (1999b, Annex III).

16 See Western European Union (1999b)

17 In the following year, at the Gothenburg European Council, other civilian headline goals related to previously defined priority areas, such as rule of law, civil protection and civil administration, were also set up.

18 A year later, by 19 November 2001, a Capability Improvement Conference was organized with the aim of identifying shortfalls and attending to them.

19 France was the Framework Nation of this operation whose total force amounted to 2200 personnel, 1785 of which were French.

20 While the first version of this document was approved at the Salonica Summit of June 2003, the final document was only approved at the Brussels European Summit, in December 2003, at the final stage of the IGC.

21 This operation took over the Atlantic Alliance's Stabilisation Force (SFOR).

## Documents and bibliography

ANDERSON, Stephanie B. (1998), "Problems and Possibilities: the Development of the CFSP from Maastricht to the 1996 IGC" *in* Pierre-Henry Laurent e Marc Maresceau (eds.), *The State of the European Union. Deepening and Widening*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers.

BRETHERTON, Charlotte and VOGLER, John (2006), *The European Union as a Global Actor*, London/New York, Routledge.

BROEK, Hans van den (October 1995), "The Common Foreign and Security Policy: The Challenges of the Future", Europees Instituut voor Bestuurskunde, Maastricht.

CAMERON, Fraser (1997), "When the European Commission Comes, *in* Elfriede Regelsberger et al., *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond* (eds.), Boulder/London:Lynne Rienner Publishers, pp. 99-108.

CARLNAES, Walter e SMITH, Steve (1995), *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*. London, Sage Publications.

DE DECKER, Armand (2004), "La Sécurité Européenne: Vers un Resserrement des Instituitions Interdépendantes de Sécurité et de Défense?". Constitution Européenne et Sécurité Internationale. *Economica Cahiers de la PESC: La Revue Européenne de la Politique Etrangère et de Sécurité et Défense Commune*, vol. 4, pp. 221-226.

DEIGHTON, Anne (2003), "The European Security and Defence Policy", *in* Weiler et al (eds) *Integration in an Expanded European Union: Reassessing the Fundamentals*. Oxford, Blackwell Publishing, pp. 275-296.

DUMOULIN, André and REMACLE, Éric (1998), *L'Union de l'Europe Occidentale: Phénix de la Défense Européenne*. Brussels, Bruylant.

EVERTS, Steven e KHEOANE, Daniel (2003), "The European Union Convention and Foreign Policy: Learning from Failure", *Survival*, vol. 45, nº 3, pp. 167-184.

EDWARDS, Geoffrey (1997), "The Potential and Limits of the CFSP: The Yugoslav Example", in Elfriede Regelsberger et al (eds.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, pp. 173-195.

FERREIRA-PEREIRA, Laura C. (2004), "The Militarily Non-Allied States in the CFSP of the 1990s", *European Integration online Papers (EioP)*, vol. 8, nº 3 (http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-003a.htm).

_____ (2005), "The Militarily Non-Allied States in the Foreign and Security Policy of the European Union: Solidarity 'Ma Non Troppo'", *Journal of Contemporary European Studies.* Special Issue: Security Policy in the Post-Communist Era, vol. 13, nº 1, pp. 21-37.

_____(2006), "Inside the Fence but Outside the Walls: Austria, Finland and Sweden in the Post-Cold War Security Architecture", *Cooperation and Conflict*, vol. 41, nº 1, pp. 99-122.

GNESOTTO, Nicole (1994), "Lessons of Yugoslavia", *Chaillot Papers*, nº 14.

_____ (2002) "L' Union Européenne entre Terrorisme et Élargissement", *Critique Internationale*, vol.17, pp. 6-15.

GRUNERT, Thomas (1997), "The Association of the European Parliament: No Longer the Underdog in EPC?", *in* Elfriede Regelsberger et al, *Foreign Policy of the European Union.*

*From EPC to CFSP and Beyond* (eds.), Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, pp. 109-131.

_____(1998), "The European Union's Common Foreign and Security Policy and Enlargement: Consequences for the east and the Atlantic Alliance", *in* Alan Cafruny e Patrick Peters (eds.), *The Union and the World: The Political Economy of a Common European Foreign Policy*, The Hague:Kluwer Law International, pp. 95-112.

HANSEN, Annika (2004), "Security and Defence: The EU Police Mission in Bosnia-Herzegovina", *in* Walter Carlsnaes et al (eds.) *Contemporary European Foreign Policy.* London, Sage Publications, pp. 173-185.

HILL, Chris and SMITH, Karen E. (eds.) (2000), *European Foreign Policy. Key Documents*. London/New York: Routledge.

HILL, Christopher (1993) "The Capability-Expectations Gap or Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, nº 3.

HOWORTH, Jolyon (2000), *European Defence Integration: The Ultimate Challenge*. Paris, Western European Union Institute for Security Studies, Chaillot Papers, nº 43.

_____ (2005), "From Security to Defence", *in* Christopher Hill and Michael Smith (eds), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

KEANE, Rory (2005), "European Security and Defence Policy: From Cologne to Serajevo", *Global Society*, vol. 19, nº 1, pp. 89-103.

MAASTRICHT TREATY (THE), *in* Christopher Hill and Karen E. Smith (eds.), *European Foreign Policy. Key Documents*, London/New York, Routledge, 2000.

NUTTALL, Simon (1992), *European Political Co-operation*. Oxford, Clarendon Press.

_____ (1997), "Two Decades of EPC Performance", *in* Elfriede Regelsberger et al (eds.) (1997), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, pp. 19-39.

NYE, Joseph (2004), "Estados Unidos, Frente a la Vieja e la Nueva Europa", *El País*, May.

SANTER, Jacques (1995), "The European Union's Security and Defence Policy", *NATO Review*, vol. 43, nº 6.

SJURSEN, Helene (2004), "Security and Defence", *in* Walter Carlsnaes et al (eds.) *Contemporary European Foreign Policy*. London, Sage Publications, pp. 59-74.

SOLANA, Javier (2003), *A Secure Europe in a Better World*: *European Security Strategy*, Brussels, 12 December (http://europa.eu.int).

_____ (2004), "Politique Etrangère et de Securité Commune: Securité Européenne et Politique de Défense. Situation Actuelle et Perspectives", Constituition Européenne et Sécurité International, *Cahiers de La PESC: La Revue Européenne de La Politique Etrangère et de Sécurité et Défense Commune*, vol. 4, pp. 165-172.

SMITH, Christopher J. (1995) "Creating The EU's CFSP: The Balkans and the Debate Over Federalism", *in* Clive Archer and Olli-Pekka Jalonen (eds.), *Changing European Security Landscape*. Tampere Peace Research Institute, Research Report, vol. 63, nº, pp. 41-80.

SMITH, Michael E. (1998) "What's Wrong with the CFSP? The Politics of Institutional Reform", *in* Pierre-Henry Laurent and Marc Maresceau (eds.), *The State of the European Union. Deepening and Widening*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, pp. 149-175.

TERVARENT, Phillipe de Schoutheete de (1997), "The Creation of the Common Foreign and Security Policy", *in* Elfriede Regelsberger et al (eds.) (1997), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, pp. 41-63.

WESTERN EUROPEAN UNION (1996), "The IGC and the Security and Defence Dimension Towards an Enhanced EU Role in Crisis Management, Memorandum from Finland and Sweden (http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-fi/finlswed.htm).

_____ (1998a), "Assembly of Western European Union", Information Document, Paris.

_____ (1998b), "Assembly of Western European Union", Information Document (based on a Report submitted on the behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations), Paris.

_____ (1998c), "Presidency Conclusions, Vienna European Council Meeting, 11 and 12 December (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00300-R1.P8.htm).

_____ (1998d), "WEU Ministerial Council Rome Declaration, Rome, 17 November (http://www.weu.int/eng/comm/98-rome.htm).

_____ (1999a) Presidency Conclusions, Helsinki European Council Meeting, 10 and 11 December (http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_pt.htm).

_____ (1999b), "Presidency Conclusions, Cologne European Council Meeting, 3 and 4 June (http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99_pt.htm).

_____ (1999c), "Declaração Final da Cimeira de Washington, NATO Press Release NAC-S(99)64 (http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm).

_____ (2000), "Presidency Conclusions, Nice European Council Meeting, 7-9 December (http://europa.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00400-rl.%20ann.p0.htm).

_____ (2001), "De Maastricht a Nova Iorque: Desafios à Coesão Europeia", Número Comemorativo, *Nação e Defesa*, nº 100.

_____ (2003a), "Franco-British Summit: Strengthening European Cooperation in Security and Defence" (www.defense-aerospace.com).

_____ (2003b), "Meeting of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxemburg and Belgium on European Defence", Egmont Palace, Bruxelas (www.europa.eu.int/futurum/documents/other/oth290403_en.pdf).

_____ (2004), "Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa". Brussels (OR.fr), CIG 87/04.

## Abstract

The article describes the formative process of the European Union's (EU) Common Foreign and Security Policy and its latest yield–the European Security and Defence Policy–after the first decade and a half of the post-Cold War era. The analysis reveals the status and potential of the EU as a political entity: a bloc marked by growing credibility as a crisis manager and an emerging political and security actor of its own right in the international stage. This is exemplified by recent EU engagement in several small-scale operations of civilian and military nature in distinct geographical areas such as the Balkans, Africa and the former Soviet

Union. Despite all advances made at the external and security front in this period, the study concludes that the “European reflex” in the security and defence realms remains somewhat weak.

**Key words:** European Union, collective security, regional integration, common foreign and security policy, European security and defence policy.

## Resumo

**A política externa e de segurança comum da União Européia: anotomia de um processo recente**
O artigo descreve o processo de formação da política externa e de segurança comum da União Européia (UE) e seu desdobramento recente – a Política Européia de Segurança e Defesa – após a primeira década e meia do fim da Guerra Fria. A análise revela a EU como uma entidade política: um bloco marcado por crescente credibilidade no campo do gerenciamento de crises e um ator político-militar emergente na cena internacional. Isso é exemplificado pelo recente engajamento da UE em diversas operações de pequena escala, de natureza civil e militar, em distintas regiões, como os Bálcãs, a África e os limites da ex-União Soviética. Apesar dos avanços institucionais na frente de política externa e de segurança no período, o estudo conclui que o “reflexo europeu” no campo de segurança e defesa ainda é modesto.

**Palavras-chave:** União Européia, segurança coletiva, integração regional, política externa e de segurança comum, política européia de segurança e defesa.

# O IMPACTO DO 11 DE SETEMBRO NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA NORTE-AMERICANA*

*Aureo de Toledo Gomes**

## Introdução

A Análise de Política Externa (*Foreign Policy Analysis*) tem se desenvolvido consideravelmente nos últimos anos e pode ser considerada uma das vertentes de estudo mais instigantes da disciplina de Relações Internacionais. Rejeitando o pressuposto do Estado enquanto ator unitário e racional, assim como o de apenas um único interesse nacional, esta vertente salienta a ação de agentes específicos que influenciam a tomada de decisão, questionando o postulado estruturalista de que mudanças em política externa só seriam possíveis a partir de câmbios na estrutura do sistema internacional. A partir desta perspectiva, portanto, deveríamos levar em consideração a organização burocrática, os grupos de pressão, sindicatos e até mesmo análises cognitivas que privilegiam a visão de mundo e a psique das principais lideranças governamentais.

Tendo por base as contribuições da Análise de Política Externa, objetiva-se neste artigo analisar o processo de tomada de decisão em política externa norte-americana após os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001. Mais especificamente, serão utilizados os marcos conceituais propostos por Charles Hermann (1989), autor que considera a influência que os eventos externos têm na formulação da política externa de um país, além de destacar a importância de atores domésticos,.

É importante notar de saída a complexidade da definição dos atores internos relevantes no processo de tomada de decisão em política externa. Como os trabalhos de Análise de Política Externa enfatizam, o doméstico é multifacetado, com uma multiplicidade de atores que podem influenciar as decisões. Todavia, no caso da resposta aos ataques terroristas, pretendemos demonstrar que as decisões ficaram restritas ao Executivo, diminuindo sobremaneira o número de atores relevantes. Assim sendo, a estrutura do trabalho apresenta-se da seguinte maneira. Primeiramente se apresentará a metodologia proposta por Hermann, delineando as variáveis de seu modelo. Uma vez explicitados seus marcos conceituais, pode-se apresentar a hipótese de trabalho. Argumenta-se que o embrião para uma Doutrina de Prevenção estava presente no debate sobre política externa desde o final da Guerra Fria. No entanto, e considerando os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001 como um choque externo, apenas após os ataques às Torres Gêmeas o governo norte-americano conseguiu redirecionar sua política externa nesse sentido. Todavia, para que este redirecionamento fosse possível, nota-se que após os atentados a formulação da

resposta ficou a cargo de um grupo restrito, alocado principalmente no Executivo norte-americano.

Assim sendo, a próxima etapa da argumentação girará em torno da capacidade do Executivo norte-americano em influenciar as decisões em política externa, destacando as variáveis que possibilitaram que a administração no governo George W. Bush (2001-2005 e 2005-2009) retivesse grande controle sobre as decisões. Baseado nos trabalhos desenvolvidos por Moe e Howell (1999), Howell (2005), Marshall e Pacelle Jr. (2005), Mayer e Price (2002), Canes-Wrone e Howell, e Lewis (2008), será mostrado que, embora o Congresso tenha consideráveis poderes para conter a atuação do Executivo, como o War Powers Resolution de 1973, por exemplo, *os poderes de ação unilateral do presidente* são uma força na política americana precisamente porque não estão especificados na Constituição. Ademais, será visto também que a tese das Duas Presidências, desenvolvida inicialmente por Aaron Wildavsky (1966), cuja idéia central é a de que os EUA possuem dois presidentes, um para assuntos domésticos e outro, muito mais assertivo, para a política externa, é ainda bastante importante para explicar a concentração de poder nas mãos do Executivo. Por fim, serão aplicadas as categorias de Hermann ao objeto de estudo, a saber, a formulação da política externa norte-americana após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001.

## 1. O processo decisório e os níveis de mudança

Política externa, segundo Hermann (1989: 5), é o "programa criado pelas autoridades governamentais cujo objetivo é atingir determinado resultado frente a outros Estados". Na formulação do programa e do objetivo a ser alcançado, porém, temos que destacar tanto o processo decisório quanto o nível de mudança, marcos considerados essenciais pelo autor. No que tange ao processo decisório, cabe destacar a importância dos **agentes de mudança primários**: o líder predominante, a burocracia governamental, a reestruturação doméstica e o choque externo.

O **líder predominante** influencia a política externa na medida em que tem a capacidade de fazer a escolha de todo o governo. As características pessoais do líder e sua visão de mundo, portanto, possuem peso fundamental no direcionamento a ser tomado pelo país em assuntos internacionais. Ademais, Hermann, em artigo escrito com Margareth Hermann e Joe Hagan (2001), argumenta que o líder pode ser suscetível ou não às influências externas. *Mutatis mutandis*, caso opte por implantar suas próprias idéias, pode ser considerado um "cruzado"; caso aceite sugestões, suas escolhas derivam do ambiente que o rodeia, desde seus assessores, passando por outros órgãos estatais e culminando na opinião pública.

A **burocracia governamental** caracteriza-se por ser um grupo dentro do governo com capacidade para tomar decisões em temas de política externa. Tal grupo não precisa necessariamente estar alocado em determinado departamento[1], mas a interação entre os órgãos com capacidade para tomada de decisões é fundamental. Existe ainda a possibilidade de classificar a burocracia governamental como um

grupo com opinião consensual ou como um grupo no qual as divergências impedem a formação de um posicionamento comum a todos os integrantes.

A **reestruturação doméstica** consiste, grosso modo, no apoio de determinado segmento da sociedade, capaz de influenciar a tomada de decisões em política externa. Na medida em que um grupo ganha relevância política, passa a ter a capacidade de influenciar o processo decisório. Hermann dá como exemplo a relação entre os cortes no orçamento do programa de ajuda agrária internacional dos EUA com as mudanças na demografia rural e urbana do país. Segundo o autor, o crescimento da população urbana vis-à-vis a população rural fez com que os interesses do campo perdessem espaço frente aos da cidade, pois decresceu o número de congressistas que representavam o apoio dos fazendeiros norte-americanos a esse tipo de iniciativa internacional.

Por fim, o **choque externo** consiste em mudanças internacionais de grande porte. O fim da Guerra Fria e os atentados terroristas de 11 de Setembro podem ser considerados choques externos cuja magnitude foi capaz de provocar desde inflexões no comportamento dos atores internacionais até mudanças sistêmicas de grande porte. No entanto, os choques externos não atuam isoladamente. Hermann argumenta que

> [o]bviamente há uma conexão entre estas fontes de mudança de política externa. Elas podem atuar em conjunto ou uma (o choque externo, por exemplo) pode ativar outra (uma iniciativa do líder predominante), a qual, por sua vez, cria o redirecionamento na política externa (1989: 12).

A interação entre os diversos agentes com capacidade para determinar e/ou influenciar os rumos da política externa consiste no **processo de tomada de decisão**, momento em que os governos decidem qual o novo direcionamento a ser implementado em suas relações exteriores. A resultante do processo de tomada de decisão é a segunda cadeia de informações relevantes: **os níveis de mudança**, que, segundo o autor, podem ser mudanças de ajuste, de programa, de objetivo ou de orientação internacional.

**As mudanças de ajuste** ocorrem no esforço, maior ou menor, a ser implementado *vis-à-vis* o objetivo em política externa. As **alterações no programa** dão-se nos métodos utilizados na política externa para atingir determinado objetivo, o que envolve não apenas uma dimensão quantitativa, mas também qualitativa visto que novos instrumentos são buscados pelas unidades de decisão, conquanto o objetivo central continue inalterado. **Alterações no objetivo** acontecem quando a agenda central da política externa é substituída por novos alvos. Assim sendo, os propósitos que direcionam toda a atuação externa de um país são modificados. Por fim, as **modificações de orientação internacional** implicam em transformações em toda a forma de atuação de um estado no sistema internacional. Não se tratam de alterações em determinados tópicos da agenda externa, mas sim de modificações que se refletem em todo o comportamento internacional do Estado.

## 2. Executivo e a formulação da política externa

Um dos grandes méritos do regime democrático é a idéia dos pesos e contrapesos que impediriam o exercício unilateral do poder por qualquer uma das instâncias do governo. No caso norte-americano, esta característica afiançou a tese desenvolvida por Richard Neustadt (1960) de que o poder presidencial seria o poder de persuadir, ou seja, a habilidade de influenciar outros atores para que se pudesse atingir determinado objetivo. Em um ambiente plural, no qual atuam numerosos atores com bases independentes de poder, o presidente deveria convencê-los de que os interesses do Executivo se coadunam com os seus e, portanto, seria proveitoso para todas as partes a formação de alianças. Poder e persuasão, segundo Neustadt, seriam sinônimos e o poder da moderna presidência americana estaria alicerçado nas qualidades pessoais do indivíduo que ocupa o Salão Oval (1960).

Em direção oposta estava Aaron Wildavsky. Em 1966, mediante análises quantitativas, afirmou em um artigo que na política norte-americana seria possível encontrar dois presidentes distintos: um para os assuntos domésticos e outro, muito mais poderoso e assertivo, para questões de política externa. "No âmbito da política externa, não houve nenhum grande tópico no qual o presidente, quando sério e determinado, falhou em fazer valer sua vontade (Wildavsjy, 1966: 7).[2] Seguindo esta linha, uma série de estudos (Marshall e Pacelle Jr., 2005; Mayer e Price, 2002; entre outros) afirmam que ainda hoje há preponderância do Executivo frente ao Congresso. Outros, porém, afirmam que é possível encontrar um Legislativo bastante atuante em temas de cunho internacional, principalmente quando são analisadas as votações nominais no Legislativo norte-americano (Fleischer, Bond, Krutz e Hanna, 2000, e Ripley e Lindsay, 1992, por exemplo).

O Executivo, contudo, exerce seu poder na área de política externa não apenas em cooperação ou conflito com o Congresso, mas também de outras maneiras, o que nos permite falar em poderes de ação unilateral (Howell, 2005). O presidente tem à sua disposição diversos mecanismos que possibilitam o exercício de poder sem persuasão, entre eles as *executive orders*, os *executive agreements*, as *proclamations* e as *national security directives*. Os *executive orders* são decretos despachados pelo presidente que têm peso de lei até que alguém os questione. São direcionados em sua maioria a subordinados do Executivo, porquanto são eles os responsáveis pela real execução das políticas do governo (Moe e Howell, 1999; Howell, 2003 e 2005). Os *executive agreements* são uma prerrogativa do Executivo, que pode fazer acordos com outros países sem a ratificação prévia do Senado. *Proclamations* são ordens direcionadas aos cidadãos em geral e não somente aos empregados do governo. As *national security directives* são medidas que têm força legal e podem ser mantidas em sigilo, longe do Congresso e da Suprema Corte.

Assim, um olhar atento nos mostra o seguinte quadro: de 1790 a 1997, a emissão de *executive agreements* aumenta, enquanto que os tratados, que precisam ser ratificados pelo Congresso, diminui. No século XVIII, entre 1790-1799, não há

nenhum *executive agreement e* três tratados são realizados. Recentemente, entre 1990 e 1997, são emitidos 2.369 *executive agreements* e somente 188 tratados. Após o 11 de Setembro de 2001, a maior parte das ações da chamada Guerra ao Terrorismo baseia-se em *executive orders*[3], destacando-se a ordem para colocar na ativa os reservistas do exército; a ordem sobre ações contra o financiamento de grupos terroristas; e a que cria o *Office of Homeland Security*, de 14 de setembro e 24 de setembro de 2001, e 8 de outubro de 2008, respectivamente. De 29 de janeiro de 2001 a 1º de dezembro de 2008, o governo emitiu 281 *executive orders*, cujos temas vão de segurança nacional até políticas públicas de saúde.

A emissão dessas *executive orders*, segundo Mayer e Price (2002: 376) é bastante alta no início de mandatos, quando os presidentes almejam demonstrar que querem realmente implementar suas promessas eleitorais, além de procurarem reverter ordens emitidas pelos seus predecessores.[4] Nessa mesma linha, um achado interessante de Marshall e Pacelle Jr. (2002: 99) é o de que essas ordens possuem usos distintos nos diferentes âmbitos: se na política interna o presidente tem sucesso em implementar suas iniciativas, a emissão cai, enquanto que, em política externa, o sucesso em levar adiante suas propostas aumenta a emissão de *executive orders*. Uma das explicações dos autores é a de que em política externa é onde realmente o presidente consegue exercer sua autoridade e o uso de tais medidas seria uma forma de salientar ainda mais este poder. Além dos poderes presidenciais acima mencionados, Canes-Wrone, Howell e Lewis (2008) agregam duas outras variáveis que possibilitam esta crescente predominância em temas internacionais: o Executivo possui muito mais informações sobre política externa do que o Congresso. Além disso, a política externa não é de maneira geral um tema de grande importância nas eleições congressuais, ou seja, não há grandes incentivos eleitorais para melhor conhecê-la.[5] Por conseguinte, segundo esses três autores, resta ao Congresso delegar a formulação da política externa ao Executivo – por medida formal ou inação frente a uma iniciativa presidencial.

Parece, pois, que Arthur M. Schlesinger (1973) tem razão quando afirma que há uma predominância do Executivo na formulação da política externa norte-americana. Segundo o autor, analisando particularmente o período da Guerra Fria, com a iminência constante de ameaças à segurança norte-americana, cresce enormemente a capacidade do Executivo de decidir sobre a política externa do país. Esse acúmulo de poder evoluiu durante a história dos EUA e o seu concomitante envolvimento em questões nevrálgicas[6] culminou no "início dos anos 70, num quadro [em que] o presidente norte-americano se transformou, em assuntos relativos à guerra e à paz, no mais absoluto monarca (com a exceção de Mão Tse-Tung) entre as grandes potências do mundo" (1973: ix).

Ao longo da Guerra Fria, o foco do processo decisório em política externa ficou em boa parte restrito à Casa Branca, agregando assessores pessoais e órgãos. O *National Security Act*, de 1947, influenciou em grande medida a proeminência presidencial ao estabelecer o Departamento de Defesa, a *Central Intelligence Agency* (CIA), o *National Security Council* e o cargo de assessor de segurança nacional. Entretanto, a

partir da década de 70, mudanças começaram a ocorrer em sentido oposto, por causa principalmente dos desdobramentos da Guerra do Vietnã e do escândalo de Watergate, que levantaram suspeitas acerca do abuso do poder presidencial. Uma das tentativas de diminuir a acumulação de poder nas mãos presidenciais se deu com o *War Powers Resolution*, de 1973. Segundo a resolução, cabe não só ao presidente, mas também ao Congresso, a decisão sobre a participação das forças armadas norte-americanas em hostilidades ou em situações que possam culminar em hostilidade quando a integridade territorial do país estiver ameaçada. A Constituição dos EUA estabelece que é prerrogativa do Congresso declarar guerra e que o presidente é o omandante-em-chefe. O presidente pode assumir ainda o Comando em duas outras situações: quando o Congresso aprova uma autorização específica para tal e em momentos de emergência nacional originada por ataques armados ao país.

Lantis e Moskowitz argumentam que

> [e]m certa medida, a renúncia de Richard Nixon em 1974 marcou o fim da presidência imperial durante o período da Guerra Fria. Um Congresso ressentido e uma nação mobilizada conscientemente começaram a contrabalancear o poder do Executivo. Os presidentes Gerald Ford, Jimmy Carter, Ronald Reagan, George H. W. Bush e Bill Clinton enfrentaram resistência de instituições mobilizadas que constrangeram a sua atuação no processo decisório de política externa (2005: 93).

Moe e Howell (1999: 169) afirmam, contudo, que a *War Powers Resolution* não funcionou em sua plenitude: Reagan invadiu Granada e bombardeou a Líbia, enquanto George H. Bush invadiu o Panamá, baseados em sua própria autoridade. George H. Bush ainda procurou aprovação do Congresso para o envio das tropas ao Golfo Pérsico após a invasão do Kuwait pelo Iraque, mas de forma *ex post*: os aviões e os soldados já estavam a caminho do Oriente Médio. Da mesma forma, Clinton (1993-1997 e 1997-2001) enviou tropas ao Haiti, à Somália e à Bósnia, e no governo George W. Bush temos duas intervenções, no Afeganistão e no Iraque. Contudo, nesses dois últimos casos, o presidente fez uso da prerrogativa dada pela Constituição e pelo *Wars Powers Resolution* de 1973. Ademais, em 14 de setembro de 2001, o Senado norte-americano aprovou, a *S. J. Resolution* 23, autorizando o presidente a usar todos os meios necessários e apropriados para descobrir e punir os responsáveis pelos ataques de 11 de Setembro.[7] A Câmara dos Representantes, no dia seguinte aos ataques, aprovou o a mesma resolução. Ademais, o Artigo 51 da Carta da ONU permite a todos os Estados-Membros agirem em legítima defesa.[8]

Por fim, atentando-se para as iniciativas do administração de George W. Bush após o 11 de setembro de 2001, temos um contraste muito grande entre ações de cunho doméstico e internacional. De um lado, o presidente teve sucesso na aprovação do orçamento para sua Guerra ao Terror, conseguiu criar novas agências, como o *Department of Homeland Security*, interveio no Afeganistão e no Iraque e se retirou do Tratado de Mísseis Anti-Balísticos. Internamente, falhou ao tentar a reforma da

Previdência Social, teve contínuos enfrentamentos sobre o corte de impostos, além das contínuas negociações referentes ao Medicare. Assim, Canes-Wrone, Howell e Lewis (2008: 27) argumentam que a tese das Duas Presidências caracteriza a última administração republicana, mostrando que o Executivo teve muito mais poder de decisão em temas relativos à política externa do que em política doméstica.

## 3. Unidades de análise no processo decisório e mudanças em política externa

### 3.1. O líder predominante

Para muitos, George W. Bush aparentava ser um caubói, com uma visão de mundo limitada. O próprio presidente confessou o seu desconhecimento em assuntos externos, afirmando que "este é um mundo muito grande e eu ainda tenho muito que aprender (Daalder e Lindsay, 2003: 19)". Segundo o relato de Daalder e Lindsay (2003), Bush solicitava os conselhos de seus assessores e tolerava divergências entre os mesmos, além de muitas vezes encorajá-las. Contudo, segundo os autores, sempre que necessário o presidente tomava suas próprias decisões. O presidente tinha características de líder predominante sensível (s*ensitive predominant leader*), aquele que monitora o ambiente para procurar quais grupos são atingidos pelos problemas a serem solucionados e as reações desses grupos. O líder predominante sensível procura o consenso ao lidar com o problema a ser tratado pela política externa.

O 11 de Setembro teve um peso fundamental no desempenho de George W. Bush. O consenso estava ali e era de fácil interpretação: o país não poderia deixar impunes os responsáveis pelos ataques. Desde o eleitor norte-americano com pouco contato com temas de política externa até a oposição democrata, todos esperavam uma resposta. E como o líder predominante sensível utiliza as informações oriundas do ambiente político que o rodeia para moldar sua política externa, Bush encontrou-se em um cenário extremamente propício para atuar sem grandes constrangimentos.

Outra característica de George W. Bush apontada por Daalder e Lindsay (2003) era a sua predileção pela ação. De acordo com os autores, o presidente Bush em nenhum momento se apresentou como um grande analista. Não obstante, e mesmo pela escolha de sua equipe, nota-se que, no que se refere à atuação fora do país, o presidente sempre teve bem claro quais as diretrizes que deveria-lo: segurança, prosperidade e liberdade.

Em nenhum momento Bush considerou enveredar pelo isolacionismo. Pelo contrário, segundo suas próprias palavras, "construir uma torre de protecionismo e isolamento seria um atalho para o caos" (*apud* Daalder e Lindsay, 2003: 36). Suas idéias acerca de temas de política externa eram de exercício unilateral do poder norte-americano, sem constrangimentos trazidos por parcerias permanentes, visão também do conjunto de assessores que o rodeava que tiveram grande importância na formatação final da Doutrina Bush. Ademais, como apontam Charles Hermann, Margareth Hermann e Joe Hagan:

> Para determinar como um líder predominante sensível reagirá frente a um tema particular de política externa, precisamos de informações sobre o seu relacionamento com os indivíduos ou grupos no governo e na sociedade que possuem interesse no assunto em questão. As estratégias que o tal líder usa para produzir o consenso entre estas pessoas irá afetar o comportamento externo que advoga (2001: 328).

### 3.2. A burocracia governamental

O final da Guerra Fria evidenciou aos EUA a necessidade de repensar sua inserção internacional. Ganhou destaque o que Posen e Ross (2001) cunharam de Primazia, ou seja, a preponderância norte-americana no sistema internacional como ferramenta ideal para a manutenção da paz em todo o globo. O país não deveria almejar a mera posição de *primus inter pares*. Para sua própria segurança e para a segurança dos demais, os EUA deveriam assumir sua posição de *primus solus*.[9]

Anteriormente, durante a administração George H. Bush (1989-1983), vazaram para a imprensa trechos do *Defense Planning Guidance* (DPG), o qual procurava dar um novo norte para a política externa norte-americana após a derrocada soviética.

> Nosso objetivo primordial é evitar a re-emergência de um novo rival, seja no território da ex-URSS, seja em qualquer outro lugar, capaz de se apresentar como uma ameaça como outrora foi a URSS. Esta é consideração predominante que alicerça toda a nossa estratégia de defesa e necessita que atuemos de forma a prevenir que qualquer potência hostil domine uma região cujos recursos a capacitariam a se tornar uma potência global. Dentre as regiões, destacam-se a Europa Ocidental, Leste Asiático, o antigo território soviético e o Sudoeste Asiático (*New York Times*, 8 de março de 1992).

No entanto, a linguagem apresentada pelo documento, vista por muitos como demasiadamente unilateralista, não obteve apoio político. Na campanha presidencial de 1992, foi eleito o democrata Bill Clinton, com uma plataforma que privilegiava temas domésticos. Com a ascensão do republicano George W. Bush nas controversas eleições de 2000, temos o retorno de boa parte da equipe que estivera na presidência de seu pai. Segundo Carlos Eduardo Lins Silva

> [e]m 1992, o [então] vice-presidente, Dick Cheney, era o Secretário de Defesa; o [...] Secretário de Estado, Colin Powell, era o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas; [...] o Secretário Adjunto da Defesa, Paul Wolfowitz, era Subsecretário da Defesa; o [...] Vice-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, Lewis Libby, era o principal assessor de Wolfowitz; o [...] assessor de Segurança Nacional do vice-presidente, Eric Edelman, era outro Subsecretário de Defesa. O [...] Secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, estava fora do governo, mas mantinha as suas antigas relações de amizade com o clã Bush, em especial Cheney, seu colega durante a administração Gerald Ford (2002/2003: 52).

Dessa forma, após os atentados terroristas, a missão de formular a estratégia para a atuação externa dos EUA recebeu grande influência do Vice-Presidente Richard (Dick) Cheney, do Secretário da Defesa Donald Rumsfeld, do Secretário de Estado Colin Powell, do Subsecretário da Defesa Paul Wolfowitz, e da Secretária de Estado Condoleezza Rice, ex-Conselheira de Segurança Nacional.

No primeiro final de semana após os ataques terroristas, Bush reuniu sua equipe em Camp David para elaborar a resposta norte-americana e a futura guerra ao terrorismo. Na reunião, Rumsfeld e Wolfowitz defenderam uma resposta militar contra o Iraque. Quando estava na Escola de Estudos Internacionais Avançados, da Universidade John Hopkins, de 1994 a 2001, Wolfowitz já pregava uma ação mais assertiva em relação ao Iraque, pois considerava que os EUA corriam o perigo de ver seu acesso ao petróleo no Oriente Médio prejudicado por um governo hostil na região. O grupo comandado por Rumsfeld e Wolfowitz pregava uma atuação externa norte-americana sem amarras. Os meios a serem utilizados na Guerra ao Terror envolviam ações preventivas e o chamado multilateralismo *à la carte*, no qual alianças estariam condicionadas ao contexto e aos objetivos do país. Em relação ao emprego das Forças Armadas, esse grupo advoga o Small Footprint, que consiste num número mais reduzido de soldados, característico das missões da ONU.[10]

De outro lado, Colin Powell defendia que a reação norte-americana deveria concentrar-se em Bin Laden e no Afeganistão, que teria o apoio da ONU e da opinião pública, e não prejudicaria a imagem internacional dos EUA. A idéia do então Secretário de Estado acerca do uso das Forças Armadas norte-americanas no exterior, conhecidas como Doutrina Powell, era a de que as metas deveriam ser bem definidas. Considerava que o apoio da opinião pública era sempre necessário e, uma vez em combate, era necessário o uso de uma força maciça para chegar rapidamente à vitória.[11]. Por sua vez, Condoleezza Rice, conforme Bob Woodward (2003: 59), parece não ter se envolvido no debate, procurando apenas manter o foco da reunião, ao não permitir que as opiniões divergentes na reunião se sobrepusessem à ameaça terrorista em si, além de assessorar o presidente Bush em suas considerações.

Ainda que Bush tivesse receios com relação ao Iraque, num primeiro momento optou por ficar ao lado de Powell e focar a ação do país no Afeganistão e em Bin Laden. Assim, o Talibã e a Al-Qaeda de Bin Laden passaram a ser vistos como uma unidade pois os vínculos que ligavam o mulá Omar a Osama Bin Laden indicavam que o Afeganistão havia sido conivente com o grupo terrorista. Washington exigiu que Cabul entregasse Bin Laden e, após a negativa do governo afegão, os EUA colocaram em marcha a operação Liberdade Duradoura..

A resposta imediata aos atentados terroristas de 11 de Setembro indica que a burocracia governamental teve peso fundamental em sua formulação, sempre guiada pelas diretrizes propostas por Bush de segurança, prosperidade e liberdade para exercício soberano do poder norte-americano. A partir daí , a visão do presidente sobre o mundo passou a ser a de que era um lugar perigoso no qual apenas o poderio norte-americano poderia proteger a integridade territorial do país e de sua população.

Se Bush indicava o norte da política externa, sua equipe construía os meios para a consecução do seu objetivo. E como foi visto, notamos o embate entre duas visões distintas: de um lado, Colin Powell e, de outro, Donald Rumsfeld e Paul Wolfowitz. Esses conflitos mostram como o consenso era dificilmente atingido na burocracia governamental, restando ao presidente a decisão de escolher a posição vencedora. A resposta imediata ao 11 de Setembro evidenciam a vitória de Powell; porém, no que tange à elaboração da Estratégia de Segurança Nacional de 20 de setembro de 2002, o cenário mudou. O relacionamento de Powell com o presidente aparentava ser distante; já durante a campanha presidencial de 2000, Powel raramente aparecia em público e não apresentava uma ligação mais aprofundada com o então candidato. Todavia, sua popularidade e sua reputação proporcionavam credibilidade ao governo. Já o grupo de Rumsfeld e Wolfowitz procurava estreitar seus laços com o presidente. No decorrer das ações da Guerra ao Terror as decisões de política externa foram cada vez mais centralizadas pelo Departamento de Defesa, marginalizando Powell e as funções exercidas pelo Departamento de Estado[12].

### 3.3. Reestruturação doméstica

Logo após a falência da União Soviética e o final da bipolaridade no sistema internacional, a opinião pública norte-americana distanciou-se dos temas de política externa. Como argumentam Kagan e Kristol,

> [o] público norte-americano está indiferente, senão hostil, à política externa e a comprometimentos alhures, e mais interessado em equilibrar o orçamento do que em liderar o mundo, em receber os dividendos da paz do que gastar para dissuadir e lutar guerras futuras (1996: 26).

Logo, quando as iniciativas propostas pela Primazia vazaram para a imprensa em 1992, não agradaram a população, além de causar mal-estar nos demais países. Mesmo com sua revisão, não conseguiu ganhar a simpatia nacional e nas eleições seguintes de 1993 Bill Clinton venceu.

O contexto pós-11 de Setembro, porém, era outro. A morte de 2.995 nos atentados deixou a população assustada. A intolerância contra árabes aumentou enormemente no país, como ficou evidente em ataques a várias mesquitas. A administração de George W. Bush, inaugurada sem brilho no começo de 2001, viu-se subitamente face a um terreno fértil para voltar-se para um plano execrado anteriormente[13].

As tensões criadas com vários países pelo governo principalmente devido às suas medidas unilaterais[14], não ganharam muita relevância num primeiro momento. A mídia internacional mostrava solidariedade para com os EUA, exemplificadas pelo mote francês *Nous sommes tous Américains*, publicado pelo *Le Monde*. O então chanceler alemão, Gerard Schröder, ofereceu solidariedade ilimitada, assim como o governo inglês. Até mesmo a população iraniana, cujas expressões de

anti-americanismo são notórias[15], expressou pesar, com milhares de pessoas fazendo vigílias em homenagem aos mortos dias após os ataques.

Em 12 de Setembro de 2001, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução 1368[16], que condenava os responsáveis por ajudar, ou abrigar os perpetradores, organizadores e patrocinadores dos ataques, além de prontificar-se a autorizar todos as medidas necessárias para combater o terrorismo. Enfim, estava claro que o governo Bush tinha ampla autonomia para formular sua estratégia sem grandes constrangimentos internos e externos.

### 3.4. Choque externo

O estopim dos eventos acima foram os atentados de 11 de setembro de 2001. As divergências entre Osama Bin Laden, líder da Al Qaeda, e os EUA, contudo, intensificam-se já desde o final da Primeira Guerra do Golfo (2 de agosto de1990 a 28 de fevereiro de 1991). A permanência das tropas norte-americanas na Arábia Saudita após o conflito fez com que Bin Laden reclamasse abertamente ao governo do país, tornando-se *persona non grata*.

Após passar pelo Sudão, no final da década de 1990 Bin Laden chega ao Afeganistão, dominado pelos Talibã, tornando-se o local apropriado para Bin Laden recrutar e treinar seus militantes. Enquanto o governo afegão proporcionava abrigo para as suas atividades, Bin Laden financiava o grupo para as suas incursões contra a Aliança do Norte, principal grupo de oposição ao governo Talibã. Ademais, o Talibã e Bin Laden tinham um discurso religioso semelhante que aprofundou ainda mais o relacionamento entre ambos. As investidas a partir do Afeganistão começaram em 1998, quando a Al-Qaeda explodiu simultaneamente as embaixadas dos EUA no Quênia e na Tanzânia, culminando na morte de 300 pessoas.

A Al-Qaeda pode ser considerada uma das principais responsáveis pela internacionalização do terror. Além de um forte antiocidentalismo, sua retórica ressalta o aspecto global da guerra entre o Islã e o Ocidente. Numa declaração de 1998[17], Bin Laden acusou os norte-americanos de três crimes específicos contra Deus: a ocupação das terras sagradas do Islã, o patrocínio à causa sionista e ao Estado de Israel, e o sofrimento imposto aos iraquianos após a Guerra do Golfo. Segundo a lógica proposta por Bin Laden, seria dever de todo muçulmano combater nessa *Jihad* global.

### 3.5. Nível de mudança

De acordo com Art (1991: 8), os principais objetivos externos dos EUA após a Guerra Fria passaram a ser a proteção de sua integridade territorial, a prosperidade econômica baseada em seu modelo de economia de mercado, o acesso seguro ao petróleo do Golfo Pérsico, a prevenção de guerras entre as grandes potências e a promoção de instituições democráticas e valores humanitários. Ainda que houvesse

diferentes maneiras de alcançá-los e que algumas administrações privilegiassem determinado item em detrimento de outro, os cinco objetivos sempre estiveram no debate político norte-americano.

Nesse sentido, tanto Daalder e Lindsay (2003) quanto Anderson (2002) afirmam que a diferença entre a política externa do governo democrata de Bill Clinton e da administração republicana de George W. Bush estava nos meios empregados para atingir as metas acima. Ademais, segundo César Guimarães,

> Clinton valeu-se da linguagem (e da ação) orientada pela Primazia quando lhe foi necessário: os aliados a ouviram, a periferia a sofreu, com ou sem multilateralismo. Também é fato que soube temperá-la com as artes do *soft power* – angariando consensos, particularmente quando a "segurança cooperativa" (e outras formas de cooperativos empreendimentos) foi invocada (2002: 60).

Mais adiante, o mesmo autor argumenta que

> [Temos] a continuidade da política de Primazia de Clinton a Bush. Mas não há menos diferenças de entendimento e execução dessa estratégia entre os dois governos. É fato que o pós-11 de setembro modificou as políticas de Bush, mas apenas no sentido de agravar uma tendência (*idem*: 61).

Os atentados proporcionaram ao governo Bush a oportunidade de empregar os meios concebidos – e execrados – no começo da década de 90 e, assim, realizar a revolução na política externa do país: "[a] América, em síntese, podia e devia ser desamarrada" (2003: 13). Essa revolução precisa ser qualificada: não foi uma mudança em toda a orientação da inserção internacional do país, e sim nos métodos empregados. Alteração no Programa, conforme a categoria proposta por Hermann, portanto.

## Considerações finais

> A guerra ao terrorismo não será vencida na defensiva. Precisamos levar a batalha ao inimigo, descobrir seus planos e confrontar as piores ameaças antes que apareçam. No mundo no qual adentramos, o único caminho para a segurança é o caminho da ação. E esta nação irá agir (George W. Bush, 2002).

O discurso acima mostra aspectos importante das idéias contidas na Estratégia de Segurança Nacional, enviada ao Congresso norte-americano em março de 2002. Nele já se encontra a idéia dos ataques preventivos, talvez a principal inovação que a administração republicana trouxe para a política externa dos EUA. O uso sem constrangimentos do poderio norte-americano, maior destaque ao poder militar do país e a substituição de uma postura reativa – traço dos tempos da Guerra Fria – por ativismo internacional passaram a marcar a administração de George W. Bush.

Para que fosse possível o surgimento do que ficou mundialmente conhecido como "Doutrina Bush", procurou-se demonstrar neste artigo como os ataques de 11 de Setembro de 2001 foram os catalisadores de mudanças que já permeavam a administração do presidente. Para tanto, há que se notar ainda que, em termos de política externa, o Executivo possui a seu favor diversos instrumentos e variáveis que permitem a centralização da tomada de decisão, principalmente em períodos de crise. Ademais, conforme apontado por Canes-Wrone, Howell e Lewis (2008: 13), "durante períodos de guerra, o Congresso geralmente abdica de suas responsabilidades perante a formulação da política externa do país". O 11 de setembro mostrou que os EUA estavam sob ataque. Nesse contexto, a demanda por respostas rápidas foi mais um motivo para a centralização das decisões.

Dessa forma, pudemos verificar que as repostas aos ataques se restringiram a um número restrito de atores e agências, permitindo aplicar as categorias propostas por Hermann e verificar quem foram os principais atores e quais foram os níveis de mudança oriundos da administração republicana. Tendo em mente o contexto pós-Guerra Fria, o objetivos dos EUA para este novo período histórico e os governos que antecederam George W. Bush, assinalamos que as principais mudanças em política externa foram nos métodos aplicados, ou seja, se Clinton calcava seu discurso por vezes em noções de justiça internacional e na construção da paz democrática, Bush optou pela guerra ao terrorismo internacional. Não obstante, a manutenção da primazia norte-americana no sistema internacional, a prosperidade econômica do país e a exportação de instituições democráticas podem ser consideradas constantes dos dois governos. Conquanto a ascensão do democrata Barack Obama demonstre tendências para uma mudança significativa nos meios da política externa do país – o fim do unilateralismo e uma maior disposição para o diálogo, inclusive com até então inimigos declarados como Irã e Cuba – ainda é cedo para afirmar se haverá câmbios significativos nos objetivos internacionais norte-americanos.

*Recebido para publicação em março de 2008*
*Versão definitiva em dezembro de 2008*

## Notas

1 No Brasil, o Itamaraty quase sempre monopolizou o processo de formulação da política externa, que tem-se mostrado mais aberto à participação de outras agências governamentais últimos anos..No caso norte-americano, a formulação da política de segurança, por exemplo, é um processo que envolve uma gama diversa de atores, destacando-se o Presidente, o Congresso, o Conselho de Segurança Nacional, o Departamento de Estado, o Departamento de Defesa, órgãos de inteligência e de orçamento.

2 Para uma boa revisão bibliográfica sobre a relação entre partidos políticos, legislativo, executivo e a formulação de política externa, sugere-se Ribeiro (2008), em especial o capítulo 1.

3 A lista completa encontra-se disponível em http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders (última visita: 13/2/2008).

4 Para ilustrar este dado, Barack Obama tomou posse em 20 de janeiro de 2009. Até o presente momento (13 de fevereiro de 2009), emitiu 17 *executive orders*, das quais se destacam aquelas referentes à Guantánamo e prisões realizadas durante a Guerra ao Terror de George W. Bush (Executive Orders 13491, 13492, 13493), relacionados à medidas contra a crise econômica (Executive Order 13499) e a que permite pesquisa com células-tronco (Executive Order 13505).

5 Os autores também argumentam que grupos de interesse exercem nível maior de pressão junto aos congressistas em temas domésticos do que internacionais. Uma listagem feita por Baumgartner e Leech (2001) que arrola os principais grupos de interesse na política norte-americana, mostra que dos 30 primeiros colocados apenas três apresentam tem a ver com política externa (defesa, migração e o status da China de nação mais favorecida).

6 Outros momentos em que a formulação da política externa norte-americana pode ser caracterizada como uma presidência imperial seriam: a declaração de ilimitada emergência nacional de Frank D. Roosevelt, seis meses antes dos ataques a Pearl Harbor; o envio de soldados norte-americanos para a Guerra da Coréia e o aumento do contingente norte-americano no Vietnã, na administração Lyndon Johnson.

7 "O presidente está autorizado a usar todos os meios necessários e apropriados contra nações, organizações ou pessoas que tiverem planejado, autorizado, ajudado ou forem cúmplices dos ataques terroristas que ocorreram em 11 de Setembro de 2001, ou ainda que tenham dado abrigo a tais organizações e pessoas, para que se possa prevenir futuros ataques do terrorismo internacional contra os EUA perpetrados por tais organizações ou pessoas" (S. J. Resolution 23 *apud* Hendrickson, 2005: 76).

8 Capítulo VII, Artigo 51 da Carta da ONU: "Nada na presente Carta irá impedir o direito inerente de auto-defesa, individual ou em conjunto, se um ataque externo ocorrer contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para manter a paz e segurança internacional".

9 Sinteticamente, as demais estratégias eram o neo-isolacionismo, que vaticinava um isolamento dos EUA; o Engajamento Seletivo, que salientava a importância da manutenção do equilíbrio de poder entre as grandes potências, ainda que estas não pudessem competir com o poderio norte-americano; e a Segurança Cooperativa, que destacava a importância da colaboração do país com organismos internacionais. Para maiores detalhes, ver Brown (2001).

10 Para melhor exemplificação, no Haiti, durante os anos de 1994-1996, os EUA enviaram cerca de 21.000 soldados, enquanto que no Afeganistão o montante alcançou o mesmo número, só que divididos entre soldados da OTAN. O Iraque, apesar dos 175.000 soldados, necessitaria de muito mais, pois, segundo Dobbins *et al* (2003), a relação soldados por habitantes é insuficiente para a pacificação do país.

11 Essas idéias foram empregadas durante a operação Tempestade no Deserto, desencadeada pela invasão iraquiana ao Kuaite, quando foram enviados mais de 500.000 soldados norte-americanos para a região.

12 Muito se comenta sobre a influência do grupo neoconservador na política externa norte-americana. Ligados a *think tanks* como o *Project for a New American Century*, mantém a profunda convicção sobre a importância dos aspectos morais sobre a vida política, tanto doméstica quanto externa, dos EUA. Postula um poderio militar forte em escala global, uma política externa que promova os princípios da democracia norte-americana no exterior, assim como um multilateralismo que não constranja a atuação norte-amerciana. Não obstante, Daalder e Lindsay (2003) argumentam que os neoconservadores eram minoria no governo, liderados por Paul Wolfowitz. A grande maioria dos assessores de Bush, com destaque para Dick Cheney e Donald Rumsfeld, seria de nacionalistas assertivos (*assertive nationalists*), partidários do uso do poderio militar para derrotar as ameaças externas, mas relutantes em usar a hegemonia do país para refazer o mundo à sua imagem e semelhança. Para uma explicação pormenorizada sobre o neoconservadorismo na política externa norte-americana, sugere-se Teixeira (2007) e Demant (2005).

13 Barry Buzan (2004) utiliza o termo "hipersecuritização" para referir-se à tendência a superestimar as ameaças e a implementar medidas excessivas de segurança. Muitas são as críticas que enxergam o governo Bush exagerando as ameaças para poder implementar sua agenda política, a exemplo do *Patriot Act*, que ampliava os poderes do *Federal Bureau of Investigation* (FBI), flexibilizava a emissão de mandados para manter suspeitos de terrorismo presos e incomunicáveis por meses, bem como processos secretos em casos de imigração. Defensores dos direitos humanos atacaram a lei afirmando que limitava as liberdades civis.

14 No início de seu governo, George W. Bush rejeitou o Protocolo de Quito sobre mudanças climáticas; rompeu com o Tratado de Mísseis Anti-Balísticos firmado com a União Soviética em 1972; congelou o processo de aproximação entre as duas Coréias; além de rejeitar um protocolo de verificação da Convenção de Armas Tóxicas e Biológicas.

15 As origens do anti-americanismo iraniano datam sobretudo do golpe de Estado contra Mohamed Mossadegh, em 1953. Para maiores detalhes, sugere-se Kinzer (2004).

16 "[O Conselho de Segurança da ONU] Expressa a sua prontidão para tomar todas as medidas necessárias para responder aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e para combater todas as formas de terrorismo, em concordância com as responsabilidades dadas pela Carta das Nações Unidas". (UNSC Resolution 1368).

17 A declaração na íntegra pode ser encontrada em http://www.fas.org/irp/world/para/docs/980223-fatwa.htm (última visita: 13/1/2008). Ademais, em 22 de dezembro de 1998, Bin Laden dá uma entrevista a revista *Time*, na qual afirma, entre outras coisas, que a hostilidade para com os EUA é um dever religioso.

## Referências bibliográficas


ANDERSON, Perry (2002), "Force and Consent". *New Left Review*, nº 17.

ART, Robert (1991), "A Defensible Defense: America's Grand Strategy after the Cold War". *International Security*, vol. 15, nº 4.

BAUMGARTNER, Frank e LEECH, Beth (2001). "Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Groups Involvement in National Politics". *Journal of Politics*, vol. 63, pp. 1191-1213.

BROWN, Michael et al (2001), *America's Strategic Choices*. London, The MIT Press.

BUSH, George W. (2002), Discurso para os Graduados em West Point. (http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html; última visita: 8/7/2006).

BUZAN, Barry (2004), *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century*. Londres, Polity.

CANES-WRONE, Brandice; HOWELL, William, LEWIS, David (2008). "Toward a Broader Understanding of Presidential Powers: a Re-evaluation of the Two Presidencies Thesis". *The Journal of Politics*, vol. 70, n. 1, pp. 1-44.

CARTER, Ralph (2005), *Contemporary Cases in U.S. Foreign Policy*. Washington, Congressional Quarterly Press.

DAALDER, Ivo e LINDSAY, James (2003), *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*. Washington, Brookings Institution.

"Defense Planning Guidance", *New York Times*, 7/3/1992.

DEMANT, Peter (2005), "Exportação da Democracia": Hegemonia do Modelo Neoconservador na Política Estadunidense para o Oriente Médio?". *Cena Internacional*, vol. 7, nº 2.

DOBBINS, James et al (2003), *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*. Santa Monica, Rand Corporation.

FLEISCHER, Richard; BOND, Jon; KRUTZ, Glenn; HANNA, Stephen (2000). "The demise of the Two Presidencies". *American Politics Quarterly*, vol. 28, n. 1, pp. 3-25.

GUIMARÃES, César (2002). "A política Externa dos Estados Unidos: da Primazia ao Extremismo". *Estudos Avançados*, vol. 46, n. 16, pp. 53-67

HENDRICKSON, Ryan (2005), "The United States vs. Terrorism: Clinton, Bush, and Osama Bin Laden", *in* Ralph Carter. Contemporary Cases in U.S. Foreign Policy. *Congressional Quarterly Press*.

HERMANN, Charles (1989), "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy". *International Studies Quarterly*, vol. 34, nº 1, pp. 3-21.

_______; HERMANN, Margaret e HAGAN, Joe (2001). *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston, Allen e Unwin.

HOWELL, William (2003), *Power without Persuasion: the Politics of Direct Presidential Action*. Princeton, Princeton University Press.

_______ (2005), "Unilateral Power: a Brief Overview". *Presidential Studies Quarterly*, vol. 35, nº 3, pp. 417-439.

KAGAN, Robert. e KRISTOL, William (1996), "Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy". *Foreign Affairs*, vol. 75, nº 4.

KINZER, Stephen (2004), *Todos os Homens do Xá*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

LANTIS, Jeffrey. e MOSKOWITZ, Eric (2005), "The Return of Imperial Presidency? The Bush Doctrine and U.S. Intervention in Iraq", *in* CARTER, Ralph. Contemporary Cases in U.S. Foreign Policy. *Congressional Quarterly Press.*

MARSHALL, Bryan e PACELLE Jr., Richard (2005). "Revisiting the Two Presidencies: the strategic use of Executive Orders". American Politics Research, vol. 33, nº 1, pp. 81-105.

MAYER, Kenneth e PRICE, Kevin (2002). "Unilateral Presidential Powers: significant Executive Orders, 1949-99. Presidential Studies Quarterly, vol. 32, nº 2, pp. 367-386.

MOE, Terry e HOWELL, William (1999), "The Presidential Power of Unilateral Action". *Journal of Law, Economics and Organizations*, vol. 15, nº 1, pp. 132-179.

NEUSTADT, Richard (1960), *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York, Wiley.

PECEQUILO, Cristina (2008), "Os EUA e o Reordenamento do Poder Mundial: Renovação, Permanência ou Resistência?", *in* "Seminários sobre os EUA", realizado pela Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG) e o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI).

POSEN, Barry e ROSS, Andrew (2001), "Competing Visions for U.S. Grand Strategy", *in* Michael Brown et al. *America's Strategic Choices*. London, The MIT Press.

RIBEIRO, Pedro Feliú (2008), Votações Nominais, Espectro Ideológico Político-partidário e Política Externa: o Caso Chileno (1994-2006). Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), Universidade de São Paulo (USP).

RIPLEY, Randal e LINDSAY, James (1993), *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. Ann Arbor, Michigan Press.

SCHLESINGER, Arthur (1973), *The Imperial Presidency*. Boston, Houghton Mifflin.

LINS E SILVA, Carlos Eduardo (2002/2003), "Doutrina Bush Foi Gerada Há Dez Anos". *Política Externa*, vol. 2, nº 3.

TEIXEIRA, Carlos Gustavo P. (2007), O Pensamento Neoconservador em Política Externa nos EUA. Dissertação de Mestrado, Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais, UNESP/UNICAMP/PUC-SP.

WOODWARD, Bob (2003), *Bush em Guerra*. São Paulo, Arx.

WILDAVSKY, Aaron (1966), "The Two Presidencies". *Trans-Action*, nº 4, pp. 7-14.

WRIGHT, Lawrence (2007), *O Vulto das Torres*. São Paulo, Cia das Letras.

## Resumo

Este artigo pretende analisar o processo de tomada de decisão em política externa norte-americana após o 11 de setembro de 2001. Utilizando referenciais teóricos da Análise de Política Externa, objetivamos mostrar como as decisões restringiram-se ao Executivo e quais foram os atores e as variáveis que influenciaram na resposta aos atentados terroristas.

**Palavras-chave**: Política externa norte-americana; análise de política externa; 11 de setembro de 2001.

## Abstract

**The impact of September, 11th terrorist attacks in the US foreign policy decision-making process**

This article analyzes the decision-making process in US foreign policy after September 11th. Using theoretical tools from Foreign Policy Analysis, we sought to show how the Executive concentrated decision-making and which were the actors and variables that influenced the responses to the terrorist attacks.

**Key words**: US foreign policy, foreign policy analysis, September 11th .

# EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO REGIONALISMO ECONÔMICO E POLÍTICO DA AMÉRICA DO SUL: UM BALANÇO DAS EXPERIÊNCIAS REALIZADAS

*Paulo Roberto de Almeida**

1. Introdução: visão geral do processo de integração sul-americana
2. Breve síntese histórica da evolução do regionalismo político e comercial
3. Balanço dos experimentos de integração mais importantes
4. Conquistas e limitações dos esquemas existentes: causas e conseqüências
5. Impacto de recentes mudanças globais sobre os processos de integração e nos países
6. Estratégias nacionais adotadas em relação à integração econômica e à inserção internacional
7. Problemas do sub-regionalismo e da liberalização hemisférica: o caso frustrado da Área de Livre Comércio das Américas (Alca)

## 1. Introdução

O presente trabalho está centrado na evolução histórica dos processos sul-americanos de integração, com alguma atenção a outros esquemas e realidades conexas. Sua organização segue um roteiro histórico-analítico, com seções dedicadas a uma exposição linear da trajetória dos principais processos de integração na região – notadamente o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Comunidade Andina (CAN) – e à discussão dos principais problemas que marcaram a evolução desses diferentes experimentos, no contexto regional e internacional. A seção final trata do caso da Alca, um frustrado projeto dos Estados Unidos da América (EUA) de constituir uma zona de livre-comércio hemisférica.

Do ponto de vista substantivo, o artigo visa analisar as razões pelas quais os objetivos relativamente abrangentes da integração econômica não foram alcançados em praticamente nenhum dos casos, seja porque as metas eram efetivamente mais ambiciosas do que a situação econômica concreta dos países permitiria alcançar nos prazos fixados originalmente, seja porque as lideranças políticas decidiram não empreender o difícil caminho das reformas internas – que, em alguns casos envolviam deslocamentos setoriais de emprego e reconversão agrícola ou industrial –, em face dos custos políticos e sociais envolvidos.

* Os argumentos e opiniões expressos no presente trabalho são exclusivamente pessoais e não correspondem a posições ou políticas das entidades às quais se encontra vinculado o autor.

Parte-se de uma revisão histórica dos diferentes processos empreendidos desde os anos 1960, faz-se um balanço seletivo das experiências mais relevantes e tenta-se tirar as lições dos sucessos e fracassos desses exemplos. Em seguida, analisa-se o impacto de recentes mudanças globais sobre os processos de integração e nos países da região, em grande medida determinadas pela ascensão de países emergentes (entre eles a China e vários asiáticos). Em seguida, são repassadas as estratégias nacionais adotadas para a integração e para a inserção internacional dos principais países e, finalmente, faz-se um exame crítico do fracasso da Alca, em face da oposição de países sul-americanos (Argentina, Brasil e Venezuela) a esse projeto dos EUA, que o substituiu por uma estratégia "minilateralista" de atração individual de países da região, no quadro de acordos de liberalização comercial moldados à imagem do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta, em sua sigla em inglês).

O trabalho resulta de exaustiva leitura da bibliografia existente, das fontes de informação sobre os processos de integração regional, da experiência prática e pessoal negociadora nos mais importantes experimentos regionais – em particular no âmbito do Mercosul e da Alca – e no quadro da Organização Mundial do Comércio (OMC) e outros foros econômicos.

## 2. Breve síntese histórica da evolução do regionalismo político e comercial

A integração econômica e política dos países latino-americanos tem uma longa história, quase tão longa quanto a do processo congênere da Europa ocidental, com a diferença substancial de que, no caso latino-americano, ela sempre foi muito mais conduzida no plano das intenções, ou promessas, do que no dos compromissos efetivamente cumpridos. As diferenças não radicam apenas nas metas fixadas e nos resultados alcançados, mas também nos instrumentos mobilizados para concretizar os respectivos projetos de integração, e no grau de adesão dos países membros aos objetivos fixados nos diferentes acordos políticos assinados para tal efeito. Na Europa, o ponto de partida – bem mais de *Realpolitik*, do que animada por supostos "nobres ideais" – foi a "desnacionalização" e a administração supranacional dos setores considerados estratégicos para fins bélicos, quais sejam, o carvão e o aço (Tratado de Paris criando a Comunidade Europeia do Carvao e do Aço, a CECA, 1951), seguido da extensão de regime jurídico similar para o conjunto dos setores produtivos, com a intenção de criar um mercado comum de bens, passando por uma liberalização integral dos intercâmbios até se alcançar uma união aduaneira completa (Tratados de Roma, criando a Comunidade Econômica de Energia Atômica (Euratom, 1957). Existiam claros motivos políticos para esse salto indiscutível em direção da supranacionalidade, ou seja, para a renúncia de soberania. Existiam também pré-condições e um substrato econômico comum ao núcleo original de países membros.

Esse não era o caso da América Latina dos anos 1950, onde tampouco existia uma forte compulsão para a renúncia de soberania e para o estabelecimento de vínculos fortes de interdependência econômica, na medida em que a maior parte

das economias da região possuía uma interface de comércio excêntrica à própria região, feita de laços privilegiados com as economias setentrionais, importadoras das principais *commodities* que os países latino-americanos remetiam ao exterior. Ainda assim, existiam complementaridades entre alguns dos países, notadamente no Cone Sul, o que justificava um experimento de integração em bases mais modestas. Entretanto, em vista das regras estritas do regime multilateral de comércio em vigência época (Artigo 24 do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, GATT, que seriam flexibilizadas/alteradas nos anos 1970), essa tentativa não pôde assumir a forma de um acordo de preferências tarifárias entre os países diretamente interessados no estabelecimento gradual de um processo mais amplo de integração, como teria sido desejável (e provavelmente factível), mas teve, desde o início, de assumir o caráter de um acordo completo de liberalização comercial, o qual foi materializado sob a forma da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc, Tratado de Montevidéu, 1960). Obviamente, não ocorreu nenhuma "desnacionalização" das atividades produtivas, nem a criação de órgãos supranacionais implicando cessão de soberania estatal. O processo de liberalização comercial recíproca avançou até o limite máximo permitido pelas competitividades nacionais respectivas – ou seja, redução tarifária em linhas necessárias de importação e quase nenhuma concessão nos itens objeto do processo "substitutivo de importações" – sem que houvesse real intenção de avançar no caminho do desmantelamento dos programas nacionais de desenvolvimento econômico, todos fortemente introvertidos.

O fato é que a Alalc avançou pouco no caminho do livre comércio, tendo alguns países mais comprometidos com a idéia da integração explorado a possibilidade de avançar mais rapidamente, segundo um modelo tendencialmente "europeu" no plano institucional. Tal foi a origem do Grupo Andino (Pacto de Cartagena, 1969), que pretendeu formular políticas comuns nos mais diversos campos – industrial, agrícola, tecnológico, obviamente comercial – de atuação setorial dos países membros, com algum grau de "supranacionalidade" embutida nos dois órgãos que deveriam guiar o processo: a Junta (uma tentativa de emular a Comissão Européia) e o Tribunal Andino, dotado de poderes "teóricos", sem real eficácia sobre as infrações nacionais às metas fixadas no projeto de integração. O Chile da era Pinochet abandonou em 1975 o Grupo Andino por não pretender impor maiores constrangimentos estatais ao setor privado da economia ou afugentar o investimento direto estrangeiro. No resto da região, os projetos de integração foram sendo colocados em segundo plano, seja por causa de crises episódicas – petróleo, dívida externa –, seja em função da orientação nacionalista e autárquica dos regimes autoritários que dominavam em muitos países. Apenas com a volta da democracia, em meados dos anos 80, foi possível dar novo alento ao processo de integração, desta vez marcado pela modalidade especificamente sub-regional.

Ao não ter realizado o seu objetivo, uma zona de livre comércio continental, a Alalc foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (Aladi, Tratado de Montevidéu, 1980). A despeito do nome mais ambicioso, a Aladi passou na verdade

a representar nada mais do que o quadro jurídico formal – já ajustado às disposições mais flexíveis da “cláusula de habilitação” (que permite exceções à cláusula da nação-mais-favorecida) da Rodada Tóquio (1973-1979), e não propriamente às condições mais estritas do Artigo 24 do GATT – de uma vasta área de preferências tarifárias, feitas de acordos bi, tri ou plurilaterais, congregando interesses limitados de poucas linhas produtivas sob a forma de acordos de alcance parcial ou de “complementação econômica”, eufemismo para ajustes de divisão de mercados entre empresas, geralmente multinacionais, dominando mercados nacionais. Portanto, a Aladi não conseguiu avançar no caminho da integração continental, tendo sido submetida à dupla competição dos projetos sub-regionais de integração – dentre os quais o mais importante foi e continua sendo o que congrega o Brasil e a Argentina – e da proposta dos Estados Unidos em prol de uma “área hemisférica de livre comércio”, ou Alca.

O processo Brasil-Argentina de integração teve início em 1986, mediante um programa de cooperação implementado com base em protocolos setoriais de constituição de cadeias produtivas binacionais. Teve continuidade por meio de um tratado bilateral para a formação de um mercado comum bilateral, com liberalização tarifária a realizar-se em dez anos (Tratado de Integração, 1988). O processo foi “acelerado” pela Ata de Buenos Aires (julho de 1990), que reduziu à metade os prazos acordados no tratado de 1988 e tornou automática a desgravação tarifária antes conduzida de modo flexível e negociada setorialmente, dando assim novo ímpeto à idéia de um mercado comum completo. Os mecanismos definidos para tal meta eram intergovernamentais e assim permaneceram quando se passou do plano bilateral para o quadrilateral, com a participação de Paraguai e Uruguai. O Tratado de Assunção (26 de março de 1991) que criou o Mercosul reproduziu *ipsis litteris* os dispositivos da Ata de Buenos Aires no que se refere aos mecanismos e instrumentos para a formação de um mercado comum, definido como uma zona de livre comércio completa. Em quatro anos, as barreiras tarifárias e não-tarifárias seriam eliminadas e uma Tarifa Externa Comum (TEC) conformaria, em 1995, uma união aduaneira. Paralelamente, o Grupo Andino opera uma reversão de seu antigo projeto de integração profunda para objetivos meramente comerciais; o grupo também tenta converter-se em união aduaneira, idéia consagrada na sua transformação, em 1996, em uma Comunidade Andina de Nações (CAN). A CAN não chegou a ter maior efetividade porque alguns de seus membros não quiseram aderir à TEC e a outros elementos constitutivos da unificação aduaneira. Mercosul e CAN iniciaram as discussões para a conformação de uma zona de livre comércio regional em 1998, processo que seria concluído, mas apenas parcialmente, em 2004, ainda assim com inúmeras exceções e “peculiaridades” bilaterais.

O Mercosul conheceu forte impulsão nos seus primeiros oito anos de existência, mas não conseguiu concretizar o mercado comum prometido no Artigo 1º do Tratado de Assunção, ou, sequer, completar os requisitos da união aduaneira, a começar pela definição de um código e pelo estabelecimento de uma autoridade aduaneira única. Enfrentou crises e retrocessos a partir de 1999, quando ocorreu a desvalorização e

flutuação da moeda brasileira e o esgotamento do modelo cambial argentino, baseado na plena conversibilidade e na paridade fixa com o dólar. Seguiu-se um declínio temporário dos fluxos de intercâmbio e o desestímulo à continuidade da liberalização recíproca, com a introdução de salvaguardas unilaterais pela Argentina contra produtos brasileiros, a busca de soluções nacionais aos problemas de competitividade e o abandono prático dos projetos de coordenação das políticas macroeconômicas (tal como fixados em Florianópolis, em 2000). O intercâmbio voltou a crescer a partir de 2005 e os membros decidiram acolher de forma "política" a demanda da Venezuela para seu ingresso no bloco, no imediato seguimento da saída desse país da CAN, em protesto, segundo o presidente venezuelano, pela assinatura de acordos de livre comércio entre dois dos seus membros – Peru e Colômbia – com os EUA. O Protocolo de acesso, assinado em 2006, define a Venezuela como "membro pleno em processo de adesão", sendo que ela participa plenamente de todas as reuniões do Mercosul, mas não dispõe de poder de voto até que consiga cumprir os requisitos formais à sua integração à união aduaneira (substituição de sua tarifa nacional pela TEC e incorporação de outras medidas que definem essa união aduaneira).

Enquanto isso, as negociações visando à formação da Alca, seriamente paralisadas por desentendimentos entre os dois países co-presidentes – Brasil e EUA –, acabaram suspensas sem previsão de retomada durante a Cúpula das Américas de Mar del Plata (novembro de 2005). Em resposta ao desafio da Alca, o presidente Hugo Chávez propôs uma "Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América" (Alba), formalizada entre o seu país, Cuba e a Bolívia, e fortemente impregnada de comércio administrado e de iniciativas estatais. A Alba recebeu outras adesões no período recente, mas seu escopo e alcance permanecem limitados, assim como o volume de comércio (sobretudo estatal) intercambiado entre os poucos países membros.

O México e o Chile, cada qual a seu modo, constituem capítulos à parte em todos esses processos hemisféricos de liberalização comercial. Tendo operado, a partir dos anos 1980, trajetórias de abertura econômica unilateral e de integração comercial em bases puramente livre-cambistas, esses países sentem-se confortáveis com os esquemas existentes – e em negociação – de aprofundamento das preferências comerciais trocadas com quase todos os parceiros regionais, tanto quanto com a preservação de seus laços exclusivos com as grandes potências comerciais do hemisfério – e além –, na medida em que isso lhes garante um acesso privilegiado aos mercados mais dinâmicos, sem competidores na própria região. Chile e México formaram ampla rede de acordos de liberalização comercial que lhes assegura, aproximadamente, acesso aos mercados de países que representam, todos somados, entre 2/3 e 4/5 do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, o que não é nada desprezível, sobretudo para uma economia pequena como a do Chile.

No plano político sul-americano, o protagonismo brasileiro conseguiu fazer com que os projetos de integração física na região – iniciados numa reunião em Brasília em 2000, criando a Iniciativa de Integração Regional Sul-americana (IIRSA) – fossem

formalizados na Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), criada no Peru, em dezembro de 2004), apenas para vê-la substituída, já sob a forte influência do presidente da Venezuela, pela União das Nações Sul-Americanas (Unasul, em abril de 2007). A Unasul é dotada de um secretariado, localizado em Quito. Em maio de 2008 foi assinado o acordo constitutivo da nova organização de integração sul-americana, mas persistiam dúvidas quanto ao *status* futuro da Unasul no quadro dos processos e esquemas de integração sul-americano, bem como quanto ao tipo de relacionamento – coabitação ou coordenação – que ela deveria manter com os esquemas existentes: Mercosul, CAN, Aladi, Sela, Alba, IIRSA, etc.

## 3. Balanço dos experimentos de integração mais importantes

O crescimento do comércio intra-regional no âmbito da Alalc, e provavelmente também no quadro da Aladi, deveu-se menos a projetos a um programa articulado ou coerente de integração econômica através da complementaridade recíproca, do que, pragmaticamente, a reduções tarifárias pontuais, que sempre interessaram mais alguns ramos industriais (ou mesmo determinadas indústrias específicas), do que propriamente o conjunto da economia, e aos esquemas poupadores de divisas, criados desde o início do processo. Com efeito, o Convênio de Santo Domingo (1965) estabeleceu um sistema de créditos recíprocos, liquidados por meio de compensações periódicas entre os bancos centrais. Sendo assim, o comércio crescia até um certo ponto e depois permanecia estagnado, dada a ausência de medidas complementares de abertura econômica ou de projetos comuns nos terrenos da infra-estrutura física ou no das políticas setoriais.

De forma geral, as políticas macroeconômicas e setoriais seguidas no plano nacional, fortemente orientadas a maximizar o crescimento e a distribuição social – embora, neste aspecto, com as conhecidas limitações nacionais, sob a forma de regimes "oligárquicos" ou "elitistas" – não eram naturalmente conducentes à maior intensificação possível dos laços de integração. A maior parte dos países implicados, nos anos "clássicos" das políticas substitutivas, estava engajada no reforço às respectivas bases produtivas nacionais, com políticas diversas de proteção industrial "*à la List*" (protecionismo seletivo) e políticas comerciais, geralmente protecionistas ou fiscalmente dependentes das receitas de comércio exterior. Cabe também reconhecer que os regimes autoritários, que se disseminaram na região entre os anos 60 e 80, à exceção do Chile, contribuíram para a perda de entusiasmo com relação à integração regional, tanto pela rigidez política natural desses regimes e sua oposição de princípio em "ceder" soberania nacional, como pelo nacionalismo econômico e os projetos de "reforço" do poderio industrial nacional que cada um deles perseguia.

O bloco político que mais deliberadamente tentou impulsionar o processo de integração com base em políticas setoriais ativas, o Grupo Andino, buscou superar as limitações do esquema puramente livre-cambista da Alalc, sem, no entanto, conseguir transpor o conjunto de normas acordadas no plano multilateral para a realidade das

políticas econômicas nacionais, fracassando, assim, em avançar em direção de um pretendido modelo europeu de integração sub-regional. O Chile pós-golpe de Pinochet (1973), convencido de que esquemas muito intrusivos ou dirigistas de administração econômica afastavam tanto os investimentos estrangeiros como o dinamismo natural dos mercados, acabou afastando-se do Grupo Andino (1975). Os países menores da região, centro-americanos ou caribenhos, sempre careceram de peso específico para formular e implementar um processo dinâmico de integração econômica, permanecendo no meio do caminho (ou até mesmo em etapas embrionárias) dos objetivos pretendidos retoricamente.

O outro grupo que mais enfaticamente buscou construir uma "integração profunda" em escala sub-regional, o Mercosul, passou por fases sucessivas ou alternadas de crescimento, de expansão dos intercâmbios recíprocos e com terceiros mercados, por crises financeiras e cambiais – deslanchadas tanto a partir de desequilíbrios internos quanto de choques externos, como visto nas turbulências financeiras dos anos 1990 – e por momentos de maior ou menor atratividade de investimentos externos – em grande medida europeus –, eventualmente coincidentes com os processos internos de desmonopolização estatal e de privatização. O bloco parece ter conseguido alcançar grau suficiente de consolidação política para não sofrer alguma ameaça inopinada de desmantelamento institucional. Mas o Mercosul tampouco conseguiu cumprir as metas principais fixadas no Artigo 1º do Tratado de Assunção: o mercado comum que deveria existir a partir de 1995, sob a forma de uma união aduaneira completa e com a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais. Ainda hoje, debate-se com descumprimentos nacionais e regionais aos compromissos fixados no plano inter-governamental. Os observadores atribuem as dificuldades existentes a problemas institucionais e jurídicos, ou seja, a ausência de estrito cumprimento (*enforcement*) das decisões adotadas a quatro e razões de natureza estrutural, as chamadas "assimetrias", ou seja, desníveis muito grandes nas capacidades industriais entre seus membros, o que resulta em diferenciais de competitividade recíproca. Essas duas questões serão reexaminadas na próxima seção deste artigo, mas cabe, desde logo, destacar o relativo sucesso do Mercosul em inserir mais enfaticamente os países membros na economia mundial.

De fato, o Mercosul já nasceu como uma resposta de Brasil e Argentina aos desafios que se colocavam na conjuntura econômica internacional de meados dos anos 1980. Os países ditos "periféricos" precisavam inserir-se, sem outras opções, nos processos de globalização e de regionalização então nascentes. O Mercosul parecia uma resposta adequada ao caminho não mais apenas "multilateralista", mas também "minilateralista" que começava a ser desenhado pelas potências do sistema multilateral de comércio, a saber os EUA e as, então, Comunidades Européias. Os EUA acabavam de concluir um acordo de livre comércio com Israel, em 1985, e preparava-se para negociar um de maior escopo com o Canadá, concretizado em 1998. O bloco europeu dava a partida, pelo Ato Único de 1986, ao processo que levaria à consolidação do mercado unificado, em 1993, mas que a muitos parecia a

constituição de uma "fortaleza Europa". A Argentina e o Brasil, não apenas com o desejo de superar os experimentos autoritários e excêntricos que tinham caracterizado suas trajetórias nas duas décadas anteriores, mas também para responder ou replicar esses desafios minilateralistas. Os dois países impulsionaram o seu próprio projeto de integração regional, primeiro sob a forma do Programa de Integracao e Cooperação Econômica (PICE, 1986), baseado em protocolos setoriais; depois, via tratado bilateral de integração (1998), que pretendia realizar um mercado comum bilateral em dez anos, sempre sob a modalidade da integração gradual e flexível de cadeias produtivas e do estabelecimento de complementaridades recíprocas nas áreas que iam sendo negociadas. Na primeira fase do Mercosul, mais de duas dúzias de protocolos setoriais foram negociados para compor a base da futura integração produtiva, modalidade fortemente sustentada por fluxos de comércio administrado e por políticas ativas nas áreas industrial, agrícola e tecnológica.

Essa modalidade de integração paulatina foi abandonada em julho de 1990, a partir da Ata de Buenos Aires, assinada pelos presidentes Menem e Collor, adotando-se a metodologia deliberadamente livre-cambista que correspondia à filosofia econômica então emergente. O impacto foi imediato na sub-região, com demanda de consultas e ampliação do processo bilateral pelos países vizinhos, o que levou à ampliação do esquema e à incorporação de novos membros. O Chile não aderiu ao Mercosul basicamente por causa da incompatibilidade de estruturas tarifárias. O Chile já tinha adotado o regime da alíquota única – então 11%, com perspectiva de redução –, ao passo que os países do Mercosul pretendiam manter a flexibilidade tarifária, refletida num leque de proteção diferenciada segundo as sensibilidades setoriais. O Paraguai e o Uruguai, que já realizavam a maior parte do seu comércio exterior com os dois grandes vizinhos platinos, foram incorporados ao novo esquema, que simplesmente convertia em quadrilaterais os mecanismos que tinham sido concertados no plano bilateral entre o Brasil e a Argentina, com algumas concessões menores em termos de prazos.

O balanço que se pode efetuar da trajetória do Mercosul – malgrado os percalços, as crises enfrentadas e alguns recuos táticos em relação aos objetivos proclamados, como a recaída nos protecionismos setoriais e, até, o abandono dos objetivos comerciais e sua compensação por uma *fuite en avant* "social" – é essencialmente positivo, na medida em que o bloco oferece, ao menos, a oportunidade aos países membros de praticarem exercícios de "mini-globalização", na ausência de estratégias consistentes de inserção econômica internacional. De fato, o Mercosul aumentou a inserção internacional dos países membros, ainda que o tenha feito de forma moderada, segundo o ritmo da economia mundial e as fases de expansão ou retração das economias nacionais, bastante diversas entre si.

Os primeiros anos do Mercosul coincidiram com uma etapa importante de estabilização macroeconômica e de reformas liberalizantes das economias dos países membros, o que permitiu expandir o comércio recíproco e mesmo o comércio total dos países com o resto do mundo de forma bem mais intensa. Também deve ser lembrado

que desequilíbrios acumulados no Brasil – com os déficits crescentes na balança comercial e nas transações correntes – e a diminuição do crescimento e a enorme dívida acumulada pela Argentina levaram ambos os países a severas crises cambiais que resultaram em programas negociados com o Fundo Monetário Internacional (FMI): o Brasil em 1998-99; a Argentina em 2000-2001, com a moratória da dívida externa. Essas graves crises e os subseqüentes processos de ajuste resultaram numa contração temporária do comércio intra-Mercosul, cujo impacto também foi sentido nas economias menores. A redução linear dos fluxos de intercâmbio comercial foi acompanhada, em diversos casos, de novas restrições à importação de bens do Mercosul e de fora do bloco, bem como da introdução de salvaguardas unilaterais e de outras medidas de defesa comercial que provocaram fricções na gestão da união aduaneira.

O Mercosul poderia ter contribuído de forma mais acentuada para a inserção econômica internacional dos países membros se os mesmos tivessem avançado na consolidação do mercado comum, como era a intenção original, e se não tivessem ficado numa zona de livre comércio com algumas exceções (açúcar e setor automotivo, por exemplo), e numa união aduaneira recheada de exceções nacionais à TEC. Pode-se argumentar que os países não avançaram em função das já referidas assimetrias. Deve-se também reconhecer que os países membros são relativamente introvertidos nos planos comercial e industrial, visando bem mais os mercados dos vizinhos do que os mercados externos. Portanto, ainda conservam alguma proteção externa, quando não aumentaram-na no decurso das crises financeiras e cambiais do final dos anos 1990 e início dos 2000.

O Mercosul parece ter sido benéfico para a economia mais industrializada que é o Brasil e bastante desafiador para seu sócio principal, a Argentina, que teve de enfrentar a dura concorrência do vizinho mais avançado no plano produtivo, recorrendo a medidas de defesa comercial para proteger suas indústrias desafiadas em seu próprio mercado (salvaguardas e antidumping, em vários casos abusivamente). O uso de barreiras contra o sócio maior constitui uma contradição com o espírito de uma união aduaneira, uma vez que os industriais argentinos dispõem, teoricamente, de todo o mercado do território comum, não sendo válido o argumento das economias de escala utilizado "contra" as indústrias do Brasil. A alegação, por outro lado, de que as empresas brasileiras usufruem de políticas industriais e de crédito facilitado (Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social, BNDES) obscurece o problema chamado "custo Brasil", ou seja, as "deseconomias" de escala que o empresariado brasileiro enfrenta em decorrência de um sistema tributário extorsivo e de outras desvantagens ligadas ao ambiente de negócios.

Em contrapartida, o Mercosul pode ter sido pouco compensador para as duas economias menores devido à sua baixa capacidade para aproveitar as oportunidades criadas nos dois grandes mercados, que continuaram praticando políticas objetivamente pouco integradoras. Brasil e Argentina tentam conceber mecanismos para compensar as desvantagens competitivas do Paraguai e do Uruguai. Esses

mecanismos podem incluir a permissão de se incluir maior proporção de conteúdo estrangeiro nos produtos "fabricados", em alguns casos, meramente assemblados em seus territórios respectivos, além de facilidades para o acesso desses produtos aos mercados dos dois grandes. Um requisito exigido pela União Européia (UE) para negociar um acordo de liberalização comercial com o Mercosul é a eliminação da dupla cobrança da TEC, que afeta os produtos europeus ingressados num primeiro porto de acesso e trasladado para o território de outro membro. A eliminação da duplicidade impositiva vem sendo obstaculizada pelo Paraguai, extremamente dependente das receitas fiscais de suas aduanas.

A dupla cobrança da TEC, resulta, justamente, entre outros motivos, da inexistência de uma autoridade aduaneira no Mercosul, que pudesse, por meio de um Código Aduaneiro, determinar a alocação da receitas de importação, que, até agora, recaem sob a competência constitucional de cada Estado parte. A legislação sobre investimentos estrangeiros ainda pertence ao escopo doméstico, persistindo notáveis diferenças entre os países, inclusive devido à não entrada em vigor dos dois protocolos – de Buenos Aires e de Colônia – que deveriam regular os investimentos intra e extra-Mercosul. Na ausência, alguns países fizeram acordos bilaterais com países desenvolvidos, que podem conceder-lhes um tratamento mais favorável do que aos membros do Mercosul. Em qualquer hipótese, e a despeito desses percalços, o Mercosul contribuiu para a inserção econômica internacional dos países membros, uma vez que a abertura recíproca que se estabeleceu entre eles permite às empresas nacionais competirem entre si, o que constitui uma espécie de "mini-globalização", ou seja, um exercício útil para que eles se preparem para a grande globalização em escala planetária.

A trajetória do outro grande esquema de integração econômica sub-regional, o Grupo Andino, derivado do Acordo de Cartagena (maio de 1969), pode ter sido relativamente diferente daquela seguida no Mercosul, mas tampouco teve maior êxito. Tendo sido concebido segundo um modelo mais elaborado e supostamente avançado de institucionalidade do que o então vigente na Alalc, com uma comissão executiva e um tribunal, o Grupo Andino padeceu dos mesmos problemas que obstaculizaram a consecução do livre comércio na região: as mesmas dificuldades dos países membros em cumprir, ou sequer internalizar, as medidas adotadas conjuntamente e um modelo de desenvolvimento *hacia adentro*, com forte proteção do mercado interno, ainda que em nível sub-regional, com o objetivo de criar as economias de escala requeridas em quaisquer experimentos desse tipo.

O padrão de comércio no Grupo Andino era ainda mais primário-exportador do que o vigente no Cone Sul e as restrições nacionais introduzidas em fases de crises e choques externos não pouparam sequer os próprios parceiros do esquema sub-regional. Isto fez com o que se aprofundasse a inadimplência em relação aos mecanismos e instrumentos que tinham sido desenhados para efetuar a integração progressiva das cadeias produtivas segundo modelos elaborados de criação de complementaridades recíprocas nas diversas áreas objeto de políticas conjuntas

(setores industrial, agrícola, tecnológico, propriedade intelectual, investimento direto estrangeiro etc.). A instabilidade macroeconômica – com diversos surtos hiperinflacionários nacionais –, os desajustes cambiais (e o caráter errático das políticas cambiais), bem como a dispersão tarifária entre os países membros foram, provavelmente, de maior magnitude do que os processos correspondentes no Cone Sul, o que pode explicar as dificuldades registradas no estabelecimento da união aduaneira regional.

Depois de sucessivos adiamentos, nos anos 80, os países andinos resolveram passar à fase de união aduaneira, com a entrada em vigor de uma TEC. A CAN (institucionalizada pelos Protocolos de Trujilo e de Sucre, em 1997). Ainda que a decisão tenha sido tomada de comum acordo, o fato é que nem os pressupostos mínimos da união aduaneira, nem a convergência para uma tarifa comum foram seguidos pelos países membros, preservando-se não só a dispersão tarifária como políticas comerciais díspares. A despeito da decisão de se conferir novos poderes a um Secretário-Geral e ao Conselho da CAN, em substituição à antiga Junta de Cartagena, e de se ter fixado o ano de 2005 como marco inicial do mercado comum pretendido, a zona de livre comércio – teoricamente em vigor desde 1992 – permaneceu com diversas inadimplências nacionais, da mesma forma como a TEC – em princípio em aplicação a partir de 1995 –, que não foi incorporada por diversos membros. A despeito da adoção de um regime comum aduaneiro, em 2006, a vigência da TEC foi novamente prorrogada para 2008, sendo que o comércio intra-bloco tende, de fato, a diminuir.

As dificuldades no plano externo não foram menores. De fato, as políticas econômicas e as orientações em matéria de relacionamento externo também permaneceram centrífugas, com o que os países da CAN avançaram individualmente ou em ordem dispersa no contexto dos grandes processos negociadores dos anos 1990 e 2000 – Rodada Uruguai, Alca, negociações com o Mercosul, iniciativas dos EUA e da UE, Rodada de Doha, acordos bilaterais etc. –, com escassa coordenação entre eles. Mais importante, como para o caso do Mercosul, a maior parte dos programas "nacionais" de desenvolvimento é desenhada segundo orientações que permanecem exatamente com essa característica, "nacional", sem a perspectiva, portanto, de uma agregação de objetivos no plano "comunitário". Ainda assim, a CAN esperava negociar um acordo de livre comércio com a UE, tendo vários dos seus membros – entre eles o Peru e a Colômbia – indicado que preferiam fazê-lo individualmente, a passo que a Comissão Européia manifestou interesse em negociar com a união aduaneira da CAN, até o momento mais ficcional do que realidade.

Entre 1998 e 2004 se negociou um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a CAN, finalmente concretizado sob a forma de um acordo-marco (2004) e diferentes acordos bilaterais de liberalização comercial, com muitas disposições especiais e exceções *ad hoc* que resultam, ao fim e ao cabo, em uma liberalização limitada dos fluxos de intercâmbio. Por outro lado, a decisão de dois países – Peru e Colômbia – de negociarem um acordo de livre comércio com os EUA – que também haviam

aberto essa possibilidade ao Equador, finalmente recusada pela presidência Rafael Correa – gerou uma reação inusitada do presidente da Venezuela, Hugo Chávez, que o levou a anunciar a retirada do país da CAN e a solicitar seu ingresso no Mercosul. Assinado o protocolo de adesão em 2006, a Venezuela passou a participar das reuniões do Mercosul como "membro pleno em processo de adesão", sem que no entanto tivessem sido cumpridos todos os trâmites de ratificação – notadamente no Congresso brasileiro – para seu acesso pleno.

## 5. Conquistas e limitações dos esquemas existentes: causas e conseqüências

A questão implícita a esta seção parece ser esta: por que, a despeito do crescimento paulatino do comércio intra-regional e da intensificação de laços de diversos tipos entre os países da América do Sul, a começar pelos próprios vínculos físicos, os países não avançaram de modo mais afirmado em direção de esquemas de integração comercial mais elaborados ou para graus de interpenetração econômica recíproca mais reforçados? Talvez a primeira pergunta, na verdade, deveria ser, preliminarmente: por que eles deveriam fazê-lo, se toda a sua história foi marcada por movimentos de intercâmbio excêntricos ao próprio continente, vinculando cada uma dessas economias a centros de produção, consumo, mercados de tecnologia e de capitais situados todos no hemisfério norte? Por que contrariar, se não a geografia, pelo menos a história e a tradição de relações com os principais fornecedores de bens e serviços, os mercados mais importantes, os grandes provedores de financiamento e de tecnologia?

De fato, o registro histórico e as realidades econômicas fizeram dos países europeus e dos EUA os principais parceiros econômicos, comerciais, financeiros e tecnológicos de cada um dos países da região, em que pese o aumento gradual do intercâmbio recíproco nas duas últimas décadas e a mais recente diversificação de mercados em direção dos países asiáticos e do Oriente Médio. Pode-se dizer, em resposta a esse tipo de argumento, – aliás, confirmado pela própria experiência da aproximação e da diluição das fronteiras econômicas na América do Norte e na Europa ocidental – que a integração regional é o caminho natural para a evolução futura de economias geograficamente contíguas, na medida em que as empresas, antes voltadas unicamente para o mercado interno, começam a ensaiar voos nos mercados globais (e, a esse título, os mercados regionais constituem, como se disse, um bom exercício de aprendizado).

Mas, um contra-argumento de resposta – também ilustrado por recentes acordos de livre comércio entre europeus e americanos e parceiros distantes – seria que, com a multiplicação de meios de locomoção e transportes, com a aceleração das velocidades e a diminuição nos custos absolutos e relativos dos transportes e comunicações, as distâncias intercontinentais não parecem tão desencorajadoras quanto antes, inclusive porque, no caso da América do Sul, continuam a ser formidáveis as barreiras geográficas à sua integração física (como, por exemplo, a selva amazônica e o espinhaço andino). Com efeito, tanto agora quanto anteriormente, velhas estruturas

econômicas agro-exportadoras sempre vincularam mais intensamente cada um dos países sul-americanos a seus parceiros privilegiados no hemisfério norte, inclusive mais recentemente com o retorno das antigas metrópoles ibéricas aos postos de grandes investidores diretos nesses países.

Entretanto, nem a história, nem a geografia deveriam constituir impedimentos de monta a processos bem estruturados de integração sub-regional, preparando o terreno para a unificação futura dos diferentes esquemas parciais num grande espaço econômico integrado. De fato, mesmo sem o aperfeiçoamento dos mecanismos e instrumentos existentes – uma vez que os acordos concluídos apresentam limitações jurídicas e restrições formais ao pleno estabelecimento do livre comércio na região –, os fluxos de comércio entre os países tem apresentado crescimento sustentado nos últimos anos, cabendo registrar que sua composição apresenta, reciprocamente, maior valor agregado do que é o caso das exportações de cada um dos países para fora da região, caracterizadas por um perfil mais tradicional, concentrado, portanto, nas *commodities*.

Na verdade, os principais obstáculos à intensificação dos laços econômicos entre os países podem não estar nas chamadas assimetrias estruturais ou nos relevantes obstáculos físicos, mas sim nas próprias políticas econômicas domésticas, pouco propensas ao esforço de quebra de barreiras burocráticas – na prática, reações defensivas ou protecionismo ostensivo – e dotadas de reduzida disposição para superar a conhecida postura de preservação da soberania na maior parte dos países. Com efeito, são poucos os países que mantêm dispositivos constitucionais ou posturas políticas declaradamente abertas e favoráveis à integração regional, mesmo quando esse tipo de objetivo chega a figurar no próprio texto constitucional, como é o caso do Brasil. Os entraves jurídicos e o baixo comprometimento das burocracias nacionais – em alguns casos, também, das mesmas lideranças políticas que proclamam retoricamente sua adesão ao princípio da integração – com o conjunto de tarefas e medidas de caráter interno que constituem requisitos essenciais ao desarme aduaneiro recíproco e à plena vigência das “ferramentas” da integração atuam como fatores paralisantes do aprofundamento da integração, ou simplesmente impedem a consecução das metas acordadas conjuntamente.

Tanto no Mercosul, quanto na CAN, o descumprimento das decisões adotadas e a não internalização e entrada em vigor nacional das normas aprovadas consensualmente – tal é o processo decisório em vigor – representam parte significativa da normatividade interna, cabendo dificilmente se falar de um equivalente ao *acquis communautaire* europeu, ou seja, ao patrimônio institucional. Em alguns casos, houve falhas na implementação dos laudos arbitrais do Mercosul, obrigando um reclamante a colocar seu pleito na esfera da OMC; no caso da CAN, são diversos os laudos do seu tribunal não respeitados pela parte reclamada. Em ambos os esquemas, decisões políticas informalmente acordadas obstam a que a solução de determinadas controvérsias seja buscada pela via normal dos mecanismos judiciários ou arbitrais previstos nas respectivas instituições. A insegurança jurídica pode, pois, afetar

correntes de comércio, mesmo nos casos em torno dos quais os países decidiram acatar as regras do livre comércio.

De maneira geral, o caráter errático de muitas políticas econômicas, a prolixidade na inovação legal, sobretudo no âmbito tributário, e o caráter puramente doméstico de grande parte das medidas adotadas na esfera econômica contribuem para reduzir a intensidade de comércio entre os países membros de um esquema de integração. Um exemplo em pauta seria a legislação tributária brasileira: não apenas o sistema dos impostos indiretos constitui um “arquipélago” de regimes fiscais fragmentados pelos estados da federação – o que denotaria, num certo sentido, a ausência de “mercado comum” dentro mesmo do Brasil –, como também as reformas pensadas ocasionalmente para substituir ou melhorar o sistema, e que são regularmente submetidas ao exame de governadores e parlamentares, raramente levam em contra a necessidade de tornar esse sistema compatível com estruturas fiscais mais suscetíveis de acomodar o projeto da integração com os vizinhos. Em suma, a volatilidade das políticas setoriais torna particularmente difícil o objetivo da harmonização das legislações nacionais em diversos campos de interesse para a futura coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais.

A conseqüência mais evidente do descompasso entre a retórica da integração, ostentada por praticamente todos os chefes de Estado da região e a realidade “nacionalista” das políticas econômicas efetivamente seguidas é que esse processo, pelo menos na dimensão essencial da liberalização recíproca, tende a avançar muito lentamente, na medida em que os atos não seguem as palavras. De fato, nenhuma liderança política se pretende realista nessa área, apontando, por exemplo, os eventuais desvios de comércio e de investimentos que podem ser provocados por um processo de integração *à outrance*, dando, ao contrário, prosseguimento a iniciativas que não levam em conta os dados reais da economia e as tendências de mercado. A multiplicação de esforços nesse sentido, com a criação de instituições, medidas e iniciativas sempre “inovadoras”, pode representar uma “fuga para a frente”, na qual os velhos problemas e obstáculos à integração – que são as restrições nacionais à liberalização efetiva dos intercâmbios e o medo à competição – não são enfrentados resolutamente, ao mesmo tempo em que surgem novos foros para “impulsionar” a integração, o último dos quais sendo constituído pela Unasul (cujo teste político inicial foi dado com o aprofundamento da crise boliviana, em setembro de 2008). Levando em conta essas estratégias nacionais diferenciadas – que serão analisadas em outra seção –, pode-se prever um lento e sinuoso itinerário para a integração na América do Sul.

## 5. Impacto de recentes mudanças globais sobre os processos de integração e nos países

Qualquer que seja a ênfase que se dê aos fenômenos políticos, econômicos ou culturais em curso desde aproximadamente o início dos anos 90 – eventos e processos

que, grosso modo, correspondem ao final do "modo de produção socialista" e ao virtual desaparecimento do "Segundo Mundo" nas relações internacionais –, é evidente que esses processos, vinculados à "terceira onda" da globalização, não poderiam deixar de causar impactos nos esquemas de integração regional, em geral, e nos exercícios de integração sul-americana, em particular. Parece claro, em primeiro lugar, que esses impactos, que se manifestam tanto no plano global como em escala regional, seriam bem maiores na alocação de investimentos diretos e no redirecionamento de certos fluxos de comércio intra-setorial, de modo amplo, do que propriamente nos planos financeiro, tecnológico ou científico, que continuam, de certo modo, sob a hegemonia de um pequeno grupo de países avançados, basicamente o pelotão de frente da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Isso se explica pela natureza diferenciada dos diversos processos associados à incorporação plena dos países socialistas à economia mundial capitalista.

Com efeito, o fim do socialismo não agregou muito, em seu início, ao PIB mundial, ao comércio de tecnologia ou aos fluxos financeiros, uma vez que os países socialistas eram, quase todos, praticamente marginais nesses aspectos. Mas o impacto em termos de divisão internacional do trabalho, isto é, exército industrial de reserva, foi bastante significativo, conduzindo ao rápido deslocamento dos investimentos diretos para aproveitar as novas oportunidades assim criadas com a incorporação de imensos contingentes de trabalhadores industriais aos circuitos produtivos da globalização contemporânea. Estamos falando basicamente da China, mas a mesma realidade se aplica, *mutatis mutandis*, a outros países que, mesmo não tendo sido socialistas ou dirigistas, se incorporaram de modo mais afirmado às redes da interdependência global, inclusive alguns na América Latina. O importante a sublinhar neste trabalho, contudo, é como essas novas realidades da economia global impactaram as experiências de integração regional na América do Sul, bem como as próprias políticas nacionais voltadas para o comércio e os investimentos internacionais.

A realidade da integração latino-americana e da inserção econômica internacional dos países já vinha mudando desde a abertura da crise da dívida externa, no início dos anos 1980, quando diversos países, seja por necessidade ou por convicção, empreenderam reconversões significativas de suas políticas econômicas, todas apontando para uma maior abertura econômica, de modo geral, e ampla liberalização comercial, em especial. Foi assim que o México ingressou, finalmente, no GATT, em 1986, a tempo de participar da Rodada Uruguai, e que diversos outros países empreenderam reformas em suas políticas comerciais e de investimentos, direcionadas a reduzir o protecionismo embutido em políticas industriais substitutivas e a atrair maior volume de investimentos estrangeiros diretos. Essas trajetórias reformistas foram aprofundadas no decorrer da década seguinte, não sem razão conhecida como sendo a "era neoliberal", muito embora os processos de ajustes, de estabilização macroeconômica e de reformas setoriais tenham sido incompletos na maior parte dos casos, com uma ou outra exceção, e tenham sido insuficientes para engajar os países

latino-americanos numa via de "crescimento sustentado com equidade social" (como rezava o novo mantra da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, da ONU (Cepal), depois de anos de promoção da industrialização com base numa administração cuidadosa da "fragilidade financeira externa").

O país que mais longe levou o processo de ajustes e de reformas foi, quiçá, o Chile e não necessariamente devido ao golpe do general Pinochet, em 1973, uma vez que o país demorou quase uma década para encontrar o caminho da estabilidade e do crescimento. A orientação geral da política econômica foi, de todo modo, no sentido da ortodoxia, com adaptações pontuais às circunstâncias do país, reconciliado com a realidade de suas vantagens comparativas "naturais" e não mais engajado num custoso processo de industrialização *à outrance*, segundo os cânones da escola desenvolvimentista. Depois de uma crise bancária que provocou severa redução do PIB, no início dos anos 1980, o Chile empreendeu uma série de reformas liberalizantes, sobretudo na política comercial e nas regras relativas ao capital estrangeiro (mais pelo lado dos investimentos diretos do que pela aceitação passiva de fluxos puramente financeiros, que permaneceram controlados por um regime de quarentena). Os resultados começaram a aparecer logo em seguida.

Outro país que empreendeu diversas reformas e se reconciliou com sua geografia foi o México, durante décadas empenhado em "não depender" dos EUA, promovendo políticas de desenvolvimento "autônomo" e de "mudanças na ordem econômica internacional". A nova orientação implicou em mudança sensível nas políticas setoriais, com ênfase na abertura econômica e na liberalização comercial. Logo depois da assinatura do acordo de livre comércio EUA-Canadá, o México solicitou a negociação de acordo similar com os EUA, o que motivou, inclusive, a adoção de nova postura deste último país para a região, materializada na "Iniciativa para as Américas" (1990). Pouco adiante, a conclusão das negociações para a criação do Nafta (1993), coincidiu, igualmente, com a aceitação do ingresso do México na OCDE, a primeira ampliação dessa entidade desde os anos 60, notável a mais de um título: por um lado, ela representou o acesso de um país em desenvolvimento à organização parisiense – importante em si, uma vez que os "relativamente menos desenvolvidos" que tinham sido incorporados anteriormente, Turquia, Portugal e Grécia, o fizeram no quadro da Guerra Fria – e, por outro, ela deu início à adesão de uma série de outros países, em grande maioria ex-socialistas, sinalizando assim a concretização da interdependência econômica global que constitui o *leitmotiv* da OCDE.

Esse conjunto de mudanças estruturais e institucionais, ademais das dificuldades de se empreender reformas ou de se ter avanços substantivos nas agendas das principais organizações econômicas multilaterais – em vista, justamente, da ampliação do número de membros e da crescente diversificação dos interesses –, fez com que a locomotiva do multilateralismo, a força principal do sistema econômico mundial na era da Guerra Fria, passasse a sofrer a competição e fosse de certa forma suplantado pelo regionalismo ou, o que mais apropriadamente passou a

ser chamado de "minilateralismo", ou sejam, os acordos restritos a poucos membros *like-minded*. Daí a proliferação de blocos comerciais, de acordos bilaterais de livre comércio e de grupos a vocação regional, com motivações, por vezes, mais políticas do que propriamente comerciais ou econômicas, embora o desejo "mercantilista" de conquistar mercados, de ampliar as exportações e de ceder o mínimo possível na abertura de seus próprios mercados esteja sempre presente no cálculo estratégico dos negociadores nacionais.

Na América Latina, após a primeira "corrida para a frente", no sentido da (re) criação de novos agrupamentos sub-regionais – Mercosul, recomposição da CAN, revitalização do Comunidade do Caribe (Caricom), etc. – e de assinatura de acordos bi ou trilaterais de livre comércio, o cenário da integração ficou aparentemente dividido em linhas mais ou menos abertas de liberalização econômica e de abertura comercial, segundo se pretendia aderir à onda "hemisférica", patrocinada pelos EUA através do projeto da Alca, ou se decidia preservar espaços de "liberdade" e autonomia, por meio de esquemas puramente sul-americanos de integração. O México, preventivamente agregado ao Nafta, podia manter uma posição confortável em relação às negociações da Alca, na medida em que esta poderia lhe trazer novos mercados ao sul, mas não lhe agregaria nada ao norte, a não ser a divisão desses mercados com os demais países latino-americanos. Precisamente em função disso, o México acolheu muitos investimentos diretos, tanto de terceiros países desenvolvidos, como de outros latino-americanos, entre eles o Brasil, visando os mercados norte-americanos. Num segundo momento, porém, o ingresso da China na OMC e a conseqüente atribuição da cláusula de nação-mais-favorecida em caráter incondicional e ilimitado, bem como o aumento dos fluxos de investimentos internacionais para o mercado chinês e a disparada das exportações chinesas, fizeram com que esse país passasse a roubar não só mercados do México, mas também empregos no próprio país, deslocados em número crescente a partir dos 2000.

Os países centro-americanos e caribenhos, de economia mais frágil, mono-exportadores ou dependentes de serviços, não tinham outra perspectiva negociadora que não algum tipo de acordo preferencial com o maior mercado do hemisfério, o que foi contemplado sucessivamente em esquemas de acesso ao mercado dos EUA em condições facilitadas mas discriminatórias. Na etapa decisiva do processo negociador da Alca, consoante a estratégia "minilateralista" fixada pelos EUA, suas ofertas aos países latino-americanos foram divididas em quatro grupos de acesso preferencial aos seus mercados, sendo que as menos atrativas e delongadas era, obviamente, as reservadas aos países do Mercosul, com os quais era mais difícil um entendimento no capítulo da agricultura, de um lado, e das contrapartidas requeridas em termos de produtos industriais, serviços e investimentos, de outro. Os andinos deveriam receber ofertas intermediárias, entre as mais generosas concedidas às pequenas economias e as mais restritivas atribuídas aos países do Cone Sul, o que dividiu-os politicamente, levando alguns a buscar soluções individuais num entendimento direto com os EUA.

Em novembro de 2005, foram interrompidas as difíceis negociações da Alca visando a construir um mecanismo diferenciado (*à la carte*) no quadro de um entendimento único, conforme o acertado na conferência ministerial de Miami (novembro de 2003), De fato, foi o que aconteceu na conferência de cúpula de Mar del Plata, em virtude da oposição conjunta da Argentina, do Brasil e da Venezuela. Mas os negociadores dos EUA já estavam mais do que preparados para estender suas ofertas de acordos bilaterais de livre comércio, a vários países da região. Prova disso é que, tendo começado esse tipo de acerto com o Chile, que aguardava na fila de negociações desde 1992, os americanos logo aplicaram o mesmo modelo negociador, extremamente abrangente no plano temático e de cobertura setorial, a três países andinos: Peru, Colômbia e Equador. O Equador excluiu-se a partir da eleição do presidente Rafael Correa. A Venezuela, obviamente, estava fora de qualquer tipo de oferta por uma questão de incompatibilidade política fundamental, a despeito do crescimento dos fluxos de comércio entre ambos os países.

Independentemente do que possa vir a ocorrer com as negociações da Rodada Doha, o padrão do bilateralismo seletivo praticado tanto pelos EUA como pela UE – de corte nitidamente mercantilista no plano comercial, mas politicamente motivado quanto aos parceiros mais solícitos às demandas dos dois grandes atores comerciais – promete estender-se geograficamente a partir de adjunções oportunistas ao que já foi classificado pelo professor Jagdish Bhagwati como sendo um "prato de spaguetti", com os imensos problemas causados por regras de origem inteiramente díspares entre si (e que devem converter na próxima agenda de trabalho de unificação normativa no âmbito da OMC). Nesse *tableau de chasse* comercial – quadro no qual apenas os poderosos tendem a levar vantagens, em virtude de condições totalmente assimétricas de barganha negociadora –, os países da América do Sul, com poucas exceções, parecem desprovidos de condições favoráveis para uma inserção positiva nos fluxos mais dinâmicos do sistema de comércio mundial. Exportadores de matérias primas e, sua grande maioria, de produtos intensivos em recursos naturais, eles tendem a reproduzir velhos padrões de comércio, perdendo mais e mais espaços nos fluxos de intercâmbio, ainda que possam ter suas *commodities* ocasionalmente valorizadas em função do comportamento favorável da economia mundial.

## 6. Estratégias nacionais adotadas em relação à integração econômica e à inserção internacional

A América Latina, ainda que isolada dos fluxos mais dinâmicos do comércio mundial, é uma das regiões de maior intensidade e volume de acordos minilateralistas hoje registrados, tanto dentro, quanto fora da região (ainda que o elevado número de acordos não se reflita, necessariamente, em grande intensidade de comércio recíproco). De fato, desde a conferência internacional americana de Washington, em 1889 até a experiência frustrada da Alca, o hemisfério como um todo tem sido recorrente nas tentativas de unificação comercial, sem que tais esforços tenham sido

materializados, até aqui, em esquemas suscetíveis de enquadrar os fluxos existentes nas poucas regras básicas do que veio a ser conhecido como "regionalismo aberto" (que permanece um conceito praticamente vazio). A noção de regionalismo aberto implicaria a interpenetração dos vários arranjos bi- ou plurilaterais feitos pelos países da região, na ausência de tendências excludentes ou regras exclusivas. O que se tem observado, na prática, é o chamado *spaghetti bowl* de Jagdish Bhagwati, com diferentes formatos de acordos preferenciais sendo servidos com molhos (regras de origem) de diferentes sabores.

No caso do Mercosul, a pergunta recorrente é a de saber se o esquema minilateralista tem servido para, como afirmado no preâmbulo ao Tratado de Assunção, "lograr uma adequada inserção internacional para os países membros" ou se, ao contrário, tem permitido mais desvio do que criação de comércio. O argumento negativo é obviamente oferecido por economistas de corte liberal, que utilizam o mau exemplo da indústria automobilística para confirmar os efeitos potencialmente distorcivos do comércio "induzido" no bloco sub-regional. Numa primeira fase do Mercosul, a dinâmica da abertura econômica e do crescimento geral de comércio, dentro e fora do bloco, superava a tendência ao enclausuramento minilateralista, o que permitia rejeitar as alegações desses economistas, sob pretexto de que os efeitos "criacionistas" seriam superiores aos "desviantes". Todavia, os conflitos recorrentes em matéria de bens industriais no comércio bilateral Brasil-Argentina – que não amainaram, com o tempo, ao contrário, levaram inclusive à sua oficialização mediante um "mecanismo de adaptação competitiva" que mantém o comércio administrado –, bem como a recondução continuada desse tipo de comércio administrado no setor automobilístico oferecem, justamente, a comprovação dos problemas potenciais trazidos pelos acordos minilateralistas quando baseados estritamente nos ganhos recíprocos de mercado, num relativo isolamento das pressões competitivas globais.

Desde o surgimento desse debate, em meados dos anos 1990, o Mercosul não teve sucesso no estabelecimento do prometido mercado comum e sequer chegou a completar a sua união aduaneira, havendo ainda algumas lacunas em sua zona de livre comércio. As crises econômico-financeiras respectivas nos seus dois principais membros demonstram, igualmente, que Brasil e Argentina estão dispostos a utilizar o Mercosul para ganhos mercantilistas de comércio ou enquanto plataforma comercial para o exterior, desde que ele não obrigue cada um deles a empreender reformas muito amplas em suas políticas industrial, tributária e mesmo comercial. Dada a menor dependência do Brasil do comércio intra-regional e a maior competitividade de sua indústria, relativamente à modesta capacitação e modernização produtiva da Argentina, o protecionismo moderado do Brasil oferece um menor potencial de risco do ponto de vista das regras multilaterais de comércio, o que não parece ser o caso, atualmente, da Argentina, engajada num sério esforço de reindustrialização. Esse elemento, como se sabe, tem dificultado a conformação de uma posição negociadora uniforme para a rodada Doha, o mesmo ocorrendo no caso das negociações inter-regionais UE-Mercosul ou com outros blocos.

Ambos os países convergem, na presente conjuntura, para uma recusa decidida do modelo livre-cambista reforçado apresentado pelos EUA, ao mesmo tempo em que se empenham em multiplicar os arranjos preferenciais de comércio contraídos na própria região, ao abrigo da Aladi ou mesmo de forma independente. Paradoxalmente, a mesma estratégia tem sido adotada, com maior sucesso relativo, pelos EUA que, desde o "empantanamento" da Alca – depois da cúpula de Québec, em abril de 2001 –, também seguiram o caminho minilateralista, fracionando suas ofertas segundo a disposição dos parceiros (necessariamente mais frágeis). Ao Mercosul ficaram reservadas as ofertas mais delongadas e, previsivelmente, as maiores exceções (setorialmente concentradas nas áreas de maior competitividade sistêmica da Argentina e do Brasil).

Os EUA passaram a negociar bilateralmente acordos comerciais (que eles chamam de "liberalização competitiva"), fazendo crer que sua propagação levará, no futuro, à liberalização multilateral. Coincidentemente, nesses acordos bilaterais, os EUA logram introduzir a série completa de temas paralelos que eles têm dificuldades de impulsionar no plano regional e no quadro multilateral: propriedade intelectual, liberalização dos movimentos de capitais e acolhimento amplo dos investimentos, regras laborais e ambientais. Como os pequenos países não têm poder de barganha, essas conquistas, que podem ser classificadas propriamente de "imperiais", cumprem seu papel "diversionista" em vários sentidos: elas repercutem bem, politicamente, no Congresso e fazem avançar a causa americana no âmbito das negociações comerciais mais amplas. Como a UE decidiu adotar os mesmos procedimentos a partir de 2006, não parece haver reversão fácil do quadro de potencial fragmentação do sistema multilateral de comércio, com estratégias oportunistas sendo praticadas por todos os parceiros (à exceção dos menores, que não têm nenhuma condição de jogar com essas regras desiguais).

O minilateralismo do Brasil, a exemplo do americano e do europeu, também pode ser politicamente motivado, mas, além de defensivo, ele tem conotações geopolíticas ainda mais marcadas do que as dos EUA e da UE na presente conjuntura. De fato, a estratégia minilateralista seguida pelos EUA parece ser bem mais preventiva, visando garantir antecipadamente ganhos potenciais que depois poderão ser incorporados em esquemas multilaterais. A estratégia seguida pelo Brasil e seus parceiros do Mercosul tem características mais defensivas, servindo como uma espécie de compensação, ou de seguro *ex-post*, em vista das dificuldades, reais ou percebidas, em concluir acordos comerciais ditos de terceira geração, que são os privilegiados atualmente no *great game* do sistema minilateral de comércio.

Diversamente dos acordos que tanto o México quanto o Chile fizeram com seus principais parceiros – que, como no caso do Mercosul, são os EUA e a UE, aos quais aqueles países agregam vários asiáticos, inclusive a China, o Japão e a Coréia –, o Brasil parece perseguir, metodicamente, tanto por vias próprias como através do Mercosul, uma política de atração de países em desenvolvimento, na América do Sul, na África, no Oriente Médio e na Ásia. Esses objetivos políticos, parte da estratégia de relacionamento Sul-Sul, têm adquirido preeminência especial em face

dos requerimentos estritamente comerciais que acordos desse tipo costumam ostentar, podendo inclusive afetar de modo negativo a estratégia microeconômica das empresas exportadoras, forçadas a buscarem elas mesmas os mercados e os parceiros que os diplomatas não lhes tem sabido garantir.

Quaisquer que sejam os méritos ou defeitos relativos desse tipo de estratégia comercial, ela tem pelo menos a qualidade de se inserir num processo de busca de novos mercados, novos ou velhos, amplos ou restritos, de tipo decididamente comercialista, com base nas vantagens comparativas que o Brasil e a Argentina possuem no plano internacional. Diferente é a situação dos países ditos "bolivarianos" – Venezuela, Bolívia, Equador –, que não apenas tem recusado engajar-se na negociação de novos acordos concebidos segundo os padrões normais de competição via mercados, como tem buscado, inclusive, denunciar os velhos acordos firmados na fase relativamente "livre-cambista" dos anos 1990. Tal ocorreu, por exemplo, com o G-3 (1995), que unia o México, a Colômbia e a Venezuela, atualmente sendo recomposto sem a presença deste último país, que preferiu estabelecer o seu próprio modelo de "intercâmbio comercial". Sob a presidência de Hugo Chávez, a Venezuela pretende oferecer, em contraposição ao que seria o esquema unilateralista da Alca, o seu modelo dito "Alba", que consiste, tão simplesmente, de acordos de comércio administrado envolvendo sobretudo empresas estatais e dotados de escasso, se algum, objetivo de integração econômica efetiva. O primeiro acordo da "Alba" foi assinado em abril de 2006 entre a Venezuela, Cuba e Bolívia e vem sendo, aparentemente, estendido à Nicarágua e ao Equador, nas mesmas bases de "solidariedade ativa" que caracterizam as relações entre os dois primeiros países desde o início da década, mas que não oferecem reais perspectivas comerciais à maioria dos países sul-americanos. Trata-se, sob qualquer critério de racionalidade econômica estrito senso, de um tipo de acordo inviável para a criação e a diversificação de fluxos de comércio entre economias funcionando em bases de mercado.

## 7. Problemas do sub-regionalismo e da liberalização hemisférica: o caso frustrado da Alca

O projeto de uma Área de Livre Comércio das Américas foi proposto inicialmente aos demais vizinhos hemisféricos pelos Estados Unidos – sob a forma original da "Iniciativa para as Américas", do presidente George H. W. Bush (1990), concebida então como uma simples extensão do acordo de livre comércio já efetivado com o Canadá (1988). A possibilidade foi primeiramente estendida ao México pela via do Nafta (1993) – e consolidada depois num amplo acordo político formalizado no encontro de cúpula de Miami (dezembro de 1994), pelo qual os chefes de Estado e de governo de toda a região – à exceção de Cuba, por não cumprir esta requisitos democráticos hipoteticamente válidos para todos os demais países – se comprometiam formalmente em negociar, num prazo de dez anos até 2005, um acordo de livre

comércio hemisférico, a entrar em vigor depois dessa data. As consultas e estudos iniciais se desenvolveram de 1995 a 1998, após o que teve início, de verdade, o processo negociador.

Definições importantes quanto ao formato e modalidade das negociações foram obtidos nas conferências ministeriais de Belo Horizonte (1997) e de Santiago (1998), quando foram acertados os grandes princípios que deveriam reger essas negociações: *single undertaking*, ou seja, pacote único e unificado de entendimentos; resultados equilibrados, implicando em concessões proporcionalmente vantajosas que deveriam ser acordadas aos diferentes parceiros, inclusive às economias menores; preservação dos esquemas sub-regionais, considerados como *building blocks* do projeto hemisférico, preservando, portanto, o Mercosul e a CAN, em lugar da abordagem privilegiada pelos EUA, que pretendiam diluir esses esquemas num acordo abrangente modelado em função dos objetivos e espírito do Nafta.

Depois de progressos conceituais e operacionais que permitiram a elaboração de projetos (ou rascunhos "colchetizados") de acordos setoriais – segundo os diversos grupos negociadores especializados –, a trajetória em direção a um acordo abrangente começou a sofrer percalços de diversos tipos, geralmente de natureza defensiva, que evidenciavam as sensibilidades nacionais e setoriais dos países participantes. Na terceira reunião de cúpula do processo hemisférico – Québec, 2001 –, algumas das dificuldades postas pelos representantes diplomáticos ficaram mais evidentes e foi possível detectar a natureza dos obstáculos a serem vencidos. Nesse encontro, o Brasil, representado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, estabeleceu, de maneira clara, as condições sob as quais o Brasil poderia vir a aceitar uma Alca, e elas eram bastante estritas em termos de requerimentos liberalizadores e de acesso aos mercados para os principais produtos brasileiros de exportação, ao mesmo tempo em que se declarava nossa disposição para avançar no processo da Alca, desde que respeitados certos princípios de equilíbrio entre as concessões a serem feitas como resultado do acordo e os benefícios e vantagens dele derivados, bem como um possível mecanismo de reconversão de atividades inviabilizadas pela abertura generalizada (não necessariamente tão ampla quanto o imaginado pelo setor privado, em vista de restrições setoriais adotados pelos países membros).

Em 2002, Brasil e Estados Unidos assumiram, de acordo com decisões de organização dos trabalhos adotadas desde a reunião ministerial de Santiago, a co-presidência do processo negociador, sendo eles não apenas os dois países reconhecidamente mais importantes em termos de "mecânica negocial" e de defesa de interesses nacionais, mas também os mais recalcitrantes em termos de abertura e de aceitação de compromissos de liberalização. Sem entrar no plano das responsabilidades individuais, o fato é que o processo negociador da Alca encontra-se paralisado desde o quarto encontro de cúpula – Mar del Plata, novembro de 2005 –, sendo pouco provável sua retomada e conclusão nas bases originalmente estabelecidas (ainda que de forma vaga) na cúpula de Miami de 1994. O quinto encontro de cúpula – Port of Spain, Trinidad and Tobago, abril de 2009 – sequer tem em sua agenda temas de comércio e

investimento, concentrando-se em segurança energética e sustentabilidade ambiental. Pode-se dizer, assim, que o tema da Alca pode ser classificado, pelas chancelarias e negociadores comerciais, como um “assunto encerrado”.

Os motivos que levaram a esse impasse têm a ver com um conjunto de fatores, estruturais ou contingentes, que podem ser resumidos a seguir. O bloqueio do processo se deve tanto a elementos estruturais – ou seja, as conhecidas assimetrias entre os países, a importância econômica intrínseca de cada um deles, sua participação no comércio global e regional e a própria composição desses comércio, isto é, a natureza dos fluxos e os fatores de competitividade que caracterizam cada economia –, quanto a elementos institucionais – que se relacionam com a formulação das posições negociadoras e com a natureza do processo decisório em cada um dos participantes. No caso do país proponente, os EUA, a razão principal tem a ver com o mandato e o poder do Congresso e sua baixa disposição liberalizadora. Existem, também, fatores propriamente conjunturais, ou seja, variáveis dependentes do comportamento econômico de curto prazo ou de atitudes políticas dos governos envolvidos no processo negociador.

As divergências – naturais ou politicamente motivadas – existentes entre os países são, grosso modo, as mesmas que dificultam a conclusão de outros processos negociadores, seja no plano multilateral, regional ou bilateral. No que toca, porém, o projeto da Alca, os conflitos negociais se revelaram mais difíceis em razão dos debates terem se desviado do plano puramente técnico-comercial e extravasado para o nível político-ideológico. Embora com menor peso dentre os fatores de bloqueio, o processo negociador também foi submetido a intensa pressão de alguns grupos de interesse, supostamente “sociais” mas coordenados regionalmente, com motivações mais políticas do que economicamente justificadas pelos prováveis impactos da abertura prevista.

Os Estados Unidos carregam, provavelmente, a maior parte de responsabilidade pelos impasses e previsível fracasso do processo da Alca, embora não exclusivamente, e ela se deve, basicamente, à baixa disponibilidade do Congresso americano em modificar condições setoriais de acesso aos seus mercados – com ênfase na questão agrícola, infelizmente com uma interface rigorosamente coincidente com os produtos brasileiros de maior competitividade na mesma área – e em diminuir o ímpeto liberalizador de natureza sistêmica em áreas que apresentavam dificuldades para os demais governos, como serviços, propriedade intelectual e investimentos. A recusa do Congresso em conceder uma abertura mesmo reduzida nos produtos de maior interesse brasileiro – e de outros produtores competitivos do setor primário – e as exigências pouco razoáveis formuladas nas áreas de fronteira indicadas acima atuaram como um claro desincentivo político-econômico para o convencimento das burocracias governamentais de que a Alca pudesse representar ganhos reais segundo os interesses nacionais.

Fatores políticos foram, porém, os maiores determinantes no descarrilamento da Alca e na sua inviabilidade prática a partir de 2005. Nem se necessita considerar

a pressão indevida e ideologicamente motivada – posto que na ausência de qualquer acordo que pudesse sustentar um debate racional sobre o tema – por parte de pequenos grupos organizados da chamada "sociedade civil" – na verdade, militantes de causas duvidosas, de inspiração vagamente anti-capitalista ou anti-imperialista – como representando o fator decisivo na criação do impasse da Alca, uma vez que governos responsáveis deveriam, em princípio, ser imunes a esse tipo de ação política – normalmente pouco representativa dos interesses coletivos. Na verdade, os fatores políticos são devidos exatamente aos governos e ao *establishment* político, em geral, com menor incidência de empresários movidos por interesses protecionistas, como argumentado a seguir.

Dentre os obstáculos políticos à consecução do projeto americano da Alca figura em primeiro lugar a própria postura negocial adotada pelo governo dos EUA, sob injunção do Congresso e de grupos de interesse especial. Cabe mencionar, antes de tudo, as restrições impostas pelo Congresso aos negociadores do Executivo: a *Trade Promotion Authority* (TPA) aprovada pelo Congresso em 2002, por exemplo, continha disposições que, na prática, retiravam da negociação setores importantes de interesse dos países exportadores, como a agricultura, ademais de impor exigências naquelas áreas de interesse americano – serviço, propriedade intelectual e investimentos – e restrições em aspectos normativos, como o *antidumping*.

Do lado do Executivo, a decisão de fracionar a oferta de acesso de bens ao seu mercado em quatro grupos diferenciados segundo os níveis respectivos de competitividade –com as economias menores recebendo acesso mais amplo e rápido, sendo os países membros do Mercosul relegados aos prazos mais longos e a maior número de exceções não reversíveis – determinou uma primeira fissura no princípio do *single undertaking*, abrindo caminho a táticas similares ou equivalentes. Os negociadores do USTR adotaram uma posição negociadora contraditória, pois afirmavam não ser possível negociar no plano hemisférico questões ditas sistêmicas, como agricultura, *antidumping* ou subsídios (que eram remetidos ao âmbito multilateral), ao mesmo tempo em que insistiam em manter dentro da Alca outras questões sistêmicas, como propriedade intelectual, concorrência, investimentos, compras governamentais, além dos serviços, nas quais é evidente o interesse maior dos Estados Unidos.

Em resposta a essa fragmentação do processo negociador, o Brasil e os países do Mercosul foram igualmente levados a propor a passagem do tratamento de determinados itens da agenda negociadora (investimentos e propriedade intelectual, por exemplo) ao plano multilateral da Rodada Doha, da OMC. Em face da estratégia perseguida pelos EUA de separar o hemisfério americano em quatro áreas de liberalização diferenciada, contrariando o espírito e até mesmo a letra de uma zona de livre comércio, vários outros países, com o Brasil à frente, passaram a adotar táticas negociadoras que também representavam, na prática, uma aplicação da cláusula de nação-mais-favorecida de forma condicional e limitada, com a fragmentação do acordo da Alca em um conjunto de acordos parciais, tendo no seu centro um núcleo

mínimo – não definido – de obrigações comuns, complementado por acordos parciais, voluntários e diferenciados, segundo a vontade respectiva de cada par de países. Essa fórmula, ambiguamente adotada na conferência ministerial de Miami (novembro de 2003), acabou não sendo levada à fase de implementação formal em virtude da ausência de acordo sobre o que constituiria o núcleo mínimo de obrigações comuns e como seriam administrados os acordos parciais negociados entre pares de países.

Ademais dos desacordos operacionais em torno de um futuro acordo da Alca, lato senso, persistia, também, uma má vontade manifesta contra o próprio princípio do acordo, em si, por parte de vários governos da região, entre eles os da Venezuela, da Argentina e do Brasil, os mais ativos na recusa de um acordo nas linhas propostas pelos EUA. Essa pequena coalizão de países conseguiu, finalmente, bloquear a continuidade do processo negociador na reunião de cúpula de Mar del Plata (novembro de 2005), situação de impasse que continuou no período subseqüente. Em resposta ao impasse, os EUA aceleraram a sua tática de negociar acordos de liberalização comercial, segundo seu próprio modelo, com grupos de países ou bilateralmente: depois do Chile, dos países do Caribe e da América Central, novos acordos bilaterais foram negociados com o Peru e a Colômbia, erodindo ainda mais o projeto brasileiro de uma convergência dos países da América do Sul em torno do Mercosul – ou de uma área de livre comércio sul-americana – como a base política para uma negociação conjunta com os EUA.

Aparentemente, como a economia mais poderosa da região, dispondo de condições negociadoras assimétricas e prometendo tão simplesmente o acesso consolidado ao seu mercado de um conjunto limitado de ofertas de bens e serviços dos países demandantes, os EUA têm mais chances de impor suas condições aos demais países, reduzindo a margem de manobra dos países do Mercosul. Essa “rede informal” de acordos de liberalização *American style* é a que tem prevalecido, até o momento, sobre qualquer novo projeto de retomada das negociações da Alca, que parece assim remetida ao arquivo morto de projetos diplomáticos irrealizáveis.

*Recebido para publicação em setembro de 2008*
*Versão definitiva em dezembro de 2008*

## Resumo

Análise histórico-evolutiva dos processos de integração econômica e política no âmbito sul-americano, com discussão das principais características de cada um deles, dos avanços registrados em diversas áreas e das razões do insucesso parcial dos esquemas existentes. As estratégias nacionais no campo econômico, as orientações políticas em vários países, bem como os episódios de crises econômicas e as fases de instabilidade política podem explicar os atrasos e desvios nos processos de integração física e comercial.

**Palavras-chave:** integração regional, América do Sul, balanço da evolução.

## Abstract

**Historical evolution of South American economic and political regional schemes: an assessment of past experiences**
The article is a historical assessment of experiences in South American regional integration process. It also discusses of their main characteristics, progresses accomplished in several areas and the reasons for the failure in achieving the main objective. National development strategies, economic crises and overall political instability may explain the delays and impasses in regional integration


**Key words:** regional integration, South America, evolutionary trends.

# A PLAUSIBILIDADE DE UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA EXTERNA: ALGUMAS HIPÓTESES (INSATISFATÓRIAS) SOBRE O CASO BRASILEIRO*

*Dawisson Belém Lopes***

## Introdução

Pretendo investigar as relações entre a democracia contemporânea e a concepção e execução da política externa em contextos políticos ditos democráticos, detendo-me no exemplo brasileiro. O Brasil mostra-se caso profícuo para reflexão acadêmica em função da relativa estabilidade de suas instituições democráticas, as quais contrastam com uma política externa reconhecidamente tradicionalista e hermética – porque fechada, na maior parte dos assuntos, ao escrutínio e à participação populares (Barros, 1986; Cervo e Bueno, 2002; Pinheiro, 2004).

Não obstante a convergência nos diagnósticos, tem-se notado, sobretudo a partir da transição de regime político que se processou no país nos anos 80, um gradual avanço, tanto discursivo quanto em termos de iniciativas práticas, das propostas de "democratização" da política externa brasileira (PEB). Uma listagem de motivos para explicar essa mudança de orientação compreenderia, dentre outros, a instauração de uma nova ordem constitucional no Brasil (1988), que se fez acompanhar pela realização mais freqüente de consultas a determinados setores da sociedade brasileira (empresariado, grupos organizados de pressão, academia, etc.) sobre os rumos da PEB, além da implementação de mecanismos institucionais para a inclusão de novos atores com interesses em jogo na formulação de política externa.[1] Registre-se, ainda, a cobertura crescente que a imprensa vem dando à política externa ao longo dos últimos anos, bem como a introdução da pauta internacional dos aspirantes ao Palácio do Planalto durante as duas últimas campanhas presidenciais.[2] Cabe acrescentar o ineditismo histórico – se não na essência do fenômeno, ao menos no grau – de uma alegada ideologização/partidarização da PEB (Almeida, 2007; Ricupero, 2001), processo que marca a ascensão dos temas de política exterior na escala das questões politicamente sensíveis no âmbito da organização político-partidária.

---

* Uma versão abreviada deste trabalho foi apresentada, no XXXI Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), 2007. O texto beneficiou-se de comentários e sugestões de Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Cesar Guimarães, Filipe Nasser, João Feres Jr., Letícia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima, a quem sou muito grato. Nada me isenta, no entanto, da inteira responsabilidade sobre os equívocos e omissões em que, porventura, eu tenha incorrido ao longo do artigo.

** A tradução dos trechos citados ao longo do texto foi realizada pelo autor.

Porém, como alguns autores têm sugerido (Pinheiro, 2003; Faria, 2007), a maior atenção da opinião pública a temas de política externa não implica, por inferência, sua "democratização". Se a democratização é a participação da população, e não apenas de setores específicos desta, na composição da agenda de política externa, vale lembrar a observação de Richard Sobel (2001: 234), para quem "os maiores efeitos da opinião pública manifestam-se tipicamente sob a forma de constrangimento [ao tomador de decisão], e não sob a forma de proposição política". Mónica Salomón e Carmen Nunes (2007), no geral, e Carlos Faria (2007), no referente à PEB, observam o caráter estadocêntrico que a política externa conserva. Outro aspecto digno de nota é que alguns dos estudos mais importantes realizados no Brasil sobre a relação entre opinião pública e política externa compartilham a abordagem focada no comportamento e nas crenças das elites (Lima e Cheibub, 1996; Lima e Santos, 2001; Manzur, 1999), o que é sintomático do alijamento da maioria do corpo político[3] do processo decisório de PEB.

Se a política externa é considerada como uma entre as várias políticas públicas de um Estado democrático (Lafer, 2001; Lima, 2000), é relevante entender como se processa, teórica e empiricamente, esse (aparente) contra-senso: não deveria a PEB estar efetivamente submetida ao controle democrático da população[4] – como em princípio ocorre ou *deveria* ocorrer com as demais políticas públicas?

O objetivo deste artigo é apontar os limites e as potencialidades da proposta de "democratização da política externa brasileira", retórica e precária para muitos, genuína e "progressista" para outros tantos, porém apontada como necessária pelas últimas gestões do Itamaraty, notadamente durante os governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Afora os artigos pioneiros de Maria Regina Soares de Lima (1996, 2000 e 2001) e alguns trabalhos publicados por um conjunto relativamente restrito de autores (Pinheiro, 2000 e 2003; Carvalho, 2001 e 2003; Saraiva, 2003; Villa, 2006; Onuki e Oliveira, 2006, e Faria, 2007), pouco se tem produzido na academia sobre as relações entre democracia e PEB. Esse tipo de reflexão é bastante comum, principalmente, na América do Norte e na Europa.[5]

É razoável supor que o maior interesse acadêmico pela temática da democratização da PEB terá como conseqüência a maior abertura dos processos decisórios referentes à PEB ao escrutínio e à participação de um público ampliado, o que adensaria a qualidade do regime democrático em vigência neste país.

## 1. A conciliação possível entre democracia e política externa

Começo por considerar a hipótese de que a democracia é compatível, em vários de seus aspectos, com a política externa (Lima, 2000). Isso implicaria, por ilação, dar como viável, ao menos do ângulo teórico (desconsiderando, por ora, os entraves empíricos), uma gestão democraticamente orientada da política externa no Brasil de hoje.

Nesse sentido, primeiramente, há que se definir operacionalmente democracia para que não nos percamos na polissemia que envolve o termo. Para tanto, não serão consideradas clivagens dicotômicas que contrapõem procedimento e substância, ou

representação e participação, que são de pouca utilidade, pois limitam a compreensão do que está em jogo numa dinâmica democrática. Não há procedimentos (meios) que não sejam precedidos de princípios e sucedidos por fins. Logo, procedimentalistas são, em alguma medida, substantivistas, já que não existe instituição política neutra, desprovida de conteúdo axiológico. Adicionalmente, não há como alcançar qualquer "substância política" senão via instituições, meios, procedimentos. No que concerne à polêmica entre representação e participação, parte-se do entendimento de que "aquilo de que se trata no processo político é a questão da **constituição e preservação da autoridade democrática, ou do caráter democrático do exercício da autoridade**", como afirma Fábio Wanderley Reis (2000: 11; nossos grifos). É a autoridade democrática – concebida como um fluxo de autorização política – o que importa para uma comunidade organizada em bases políticas, que se pretenda ordenada, estável e livre da ocorrência de conflitos que não possam ser institucionalmente processados. Para a reflexão proposta, interessa pouco se a gestão dos assuntos de política externa de um Estado dá-se por via direta (a "diplomacia pública", por assim dizer[6]) ou indireta (por representação ou delegação).[7] O que é de fato relevante é avaliar o grau de legitimidade democrática de que se encontra investida essa gestão.

A democracia deverá ser entendida, portanto, como o tipo de governo realizado "pelo povo", mas não, necessariamente, o governo "para" o povo, em seu benefício. As conseqüências aferíveis de uma opção democrática dependem, naturalmente, de como as instituições – sociais e políticas – a processam. Portanto, neste trabalho, quando se discute a gestão democrática da política externa do Estado, faz-se referência a uma **condução dos assuntos relativos à política exterior que se dê em conformidade com a orientação pretendida pela maioria dos membros do corpo político**. Não há democracia concebível sem a participação, direta ou mediada por instituições, dos cidadãos nos assuntos relevantes à vida da *polis*. E, considerada a crescente relevância de questões internacionais, é razoável supor que a política externa integre o rol de políticas do Estado importantes para a autodeterminação de seu povo.

*Grosso modo*, se os Estados são soberanos, eles adquirem prerrogativas de uso e de posse sobre o território. Comportam-se, afirma Nicholas Onuf (1998: 131), como se fossem "indivíduos portadores de direitos, em circunstâncias liberais". Trata-se do que Jens Bartelson (1995) chamou de "princípio de individuação" do Estado na modernidade (*idem*: 138).[8] Tal processo, no entanto, não se dá em um vácuo político. Duas têm sido as formas mais recorrentes de conceber a complexa transposição dos interesses manifestos pelos indivíduos, propriamente ditos, até o nível estatal. Essa agregação de interesses por parte do Estado assumirá no plano discursivo ora a denominação "razão de Estado", ora "interesse nacional".

Subjacente à razão de Estado, típica das formulações do realismo político, está a idéia de que cada Estado é dotado de uma "inteligência" própria, conforme a qual o governante balizará as suas ações estratégicas no plano internacional. A razão de Estado resulta de um equacionamento entre o poder (*kratos*) e a moral (*ethos*), a partir das necessidades impostas tanto pelo ambiente doméstico quanto pelo entorno:

"[nasce da] consideração do que é adequado, útil e benéfico [para o Estado]; do que o Estado precisa fazer para alcançar o ponto mais alto da sua existência" (Meinecke, 1965: 5). Por consistir em uma abstração, e não de um ponto fixo, ela depende da capacidade do governante de transformar as suas intenções (racionais) em ações de governo bem-sucedidas, em conformidade com a *raison d'état* idealizada.

Em relação ao segundo conceito, de interesse nacional, mais afeito ao liberalismo político, aplica-se o entendimento de que é a nação – a noção sociológica referente a um grupamento de indivíduos com características comuns, geradoras de coesão social – que determina o que vem a ser o interesse do Estado.[9] O mero emprego da categoria "interesse", segundo Kratochwil (1982), já indica, modernamente, a existência de alguma preferência, desejo ou vontade de um ou mais indivíduos. Não obstante, quando se trata de Estados, pode-se pensar em inúmeras situações em que o que é preferido, ou desejado, pela população ou pelo governante, não corresponde ao que é percebido como o interesse da nação. Assim, ainda que evoque textualmente a intersubjetividade, a definição do interesse nacional requer o respaldo de razões objetivas, de uma justificativa que vá além do gosto ou do apreço. Kratochwil entende que certa arbitrariedade na escolha final sempre permanece. Mas essa arbitrariedade, desde que

> baseada em diferentes julgamentos [interpessoais] sobre as razões válidas que dão suporte a escolhas valorativas, ou sobre a avaliação da confiabilidade de certos fatos ou fatores contextuais, é fundamentalmente diferente de um não-elaborado e aleatório 'eu gosto' ou "eu prefiro" (1982: 9).

A propósito dos referidos conceitos, percebem Alexander George e Robert Keohane que

> [C]om a "democratização" do nacionalismo, sem embargo, a relativa simplicidade do conceito de 'razão de Estado' se viu superada e o Estado mesmo passou a considerar-se como uma composição de diferentes interesses. Na época da democracia liberal, "L'état c'est moi" deixou de ser uma resposta razoável à questão da legitimidade soberana. O interesse nacional passou a refletir o equilíbrio de diversos interesses dentro do Estado, que se mantinham juntos, às vezes de uma forma tênue, pela doutrina do nacionalismo. [...] Logo, o cálculo do interesse nacional tornou-se muito mais complicado e mais imprevisível do que era no sistema mais simples da diplomacia clássica (George e Keohane, 1991: 226-227).

Por conseguinte, o interesse nacional converteu-se, segundo George e Keohane (1991), em um conceito "amorfo", uma vez que grupos diversos passaram a competir entre si, no âmbito do corpo político, reivindicando a defesa do genuíno interesse da nação, o que geralmente não era compartilhado pela maioria dos outros cidadãos nacionais. Essa transição na história política é bem capturada por Keens-Soper:

> O que certamente separa um sistema diplomático de um sistema político é que, enquanto o 'corpo político' é uma unidade com comunhão de bens ou de propósitos – o que é o princípio essencial da sua existência –, um sistema diplomático de Estados não tem esse princípio unificador substantivo. [...] Uma vez que os Estados tenham garantido o direito de conduzir uma política externa independente, colocam-se obstáculos insuperáveis para dizer algo mais sistemático ou teórico sobre a substância das relações entre os Estados" (2001: 100-101).

Assim, na Europa, a queda do *ancien régime* coincidiu com a politização das sociedades e a gradual transformação do sistema diplomático de Estados em um sistema (político) internacional. E se a erupção dos nacionalismos europeus trazia a reboque uma forma radical de democratização da política doméstica, seria possível supor que logo se tornaria anacrônico formular a política externa em termos de "razão de Estado". Afinal, em um contexto demótico como o europeu da "era das revoluções" (Hobsbawm, 2001), nada haveria de superar o ímpeto popular. Contudo, o processo não foi tão simples: em pouco tempo, uma orquestração política entre as potências de então fez o estado de coisas regressar, ao menos temporariamente, ao *statu quo ante*, baseado no "mito de Westphalia" (Osiander, 2001). As reviravoltas da política internacional trouxeram, naturalmente, conseqüências para a maneira como a política externa dos Estados passou a ser elaborada.

Bartelson (1997) aponta uma dificuldade teórica evidente ao tentar explicar os percalços da democratização das comunidades políticas (*demoi*) modernas: a existência de descontinuidades históricas e semânticas entre a "soberania do príncipe" – nos termos territorialistas maquiavelianos – e a "soberania do povo" – de extração rousseauniana. A vontade geral do corpo político não substituiu e nem poderá substituir a razão de Estado, conceitos desarticulados entre si. A passagem de um para outro não é natural ou trivial, tampouco livre de atrito. Ao contrário, essa transição significa uma subversão das bases em que se fundam as sociedades políticas na modernidade: do arranjo *top-down* absolutista para a mobilização *bottom-up* nacionalista. Sendo assim, a tomada do poder pelos jacobinos, na França de 1789, apresenta-se antes como ruptura mítica – rapidamente esvaziada de efeito prático, com a coroação do imperador Napoleão Bonaparte, em 1804 – do que como a regra de evolução dos regimes políticos.

O argumento de que a gestão democrática da política externa é viável em contextos tidos como democráticos é desafiado teoricamente com contra-argumentos que organizamos em cinco diferentes abordagens: a historicista, a sociológica (ou elitista), a cognitivista, a institucionalista e a teórico-política.

**1.1 Abordagem histórica**: a política externa dos Estados modernos esteve, historicamente, nas mãos de indivíduos ou grupos de indivíduos diretamente designados pelo soberano (Bendix, 1980). A própria instituição da diplomacia moderna nasce da prática dos reis de apontar "encarregados" – homens leais ao

monarca, não necessariamente à instituição do Estado ou à nação – para executar missões políticas para além das fronteiras do reino ou do principado (Nicolson, 1939). O ofício diplomático era, em sua gênese, “privatizado” pelo soberano. Carl Friedrich (1974) nota que, à época do reinado de Jaime I, na Inglaterra, os assuntos estrangeiros eram chamados de “segredos do Estado”, dado o seu nível de hermetismo.

Pierre Bourdieu (1997) desenvolve a tese patrimonialista segundo a qual a razão de Estado é a extensão, em versão burocrática, dos valores e conceitos antes aplicados à “casa do rei”. Friedrich Meinecke (1965) dá ênfase à história das idéias e identifica na dinâmica maquiaveliana de superação da moral individual privada pela moral política republicana a gênese da doutrina de razão de Estado. Segundo a genealogia de Michel Foucault (2007), na Europa dos séculos XVII e XVIII, ter-se-ia estabelecido um discurso original, segundo o qual o Estado soberano é governado por uma racionalidade que lhe é intrínseca, e não por princípios naturais ou divinos, ou por sabedoria e prudência dos governantes.

Em síntese, a abordagem histórica considera que a evolução de práticas e conceitos associados à política externa explica a sua pouca democratização mesmo em Estados considerados democráticos atuais. Diacronicamente tomada, a razão de Estado[10] precedeu o advento do conceito de interesse nacional. Como já mencionado, para os adeptos da primazia da razão de Estado existiria uma *rationale*, elaborada por um círculo restrito de indivíduos, a embasar o comportamento internacional dos Estados. Daí, possivelmente, a relutância observada nas altas instâncias dos Estados contemporâneos em abrir mão do monopólio da gestão de política externa.[11]

**1.2. Abordagem elitista (ou tecnocrática)**: outro argumento, de ordem mais sociológica, é aquele segundo o qual a política externa consistiria em um ramo da vida social dependente de conhecimentos muito especializados. Seria comparável, em sua complexidade, à política ambiental ou à política tecnológica de um Estado (Fischer, 2000). O desafio representado pela especialização das atividades humanas em sociedades complexas teria levado ao estabelecimento do que Anthony Giddens (1991) chamou de “sistemas peritos” (*expert-based systems*), ou seja, ao primado de elaborações técnicas, conducente à relativa despolitização de certos setores e temas, com o intuito de gerar maior “segurança ontológica”. Viveríamos, conforme essa chave analítica, numa “cultura de especialistas”. Assim, a política externa é um campo para “iniciados”, homens e mulheres devidamente treinados para pensar estrategicamente as ações internacionais do Estado e executá-las a contento, independentemente das preferências do indivíduo comum, carente de informações e de conhecimentos necessários à “boa” tomada de decisão (Dahl, 1991; Duroselle, 1992).

Christopher Hill refere-se aos diplomatas como a “maçonaria das relações internacionais” (2003: 42), ao criticar os procedimentos de reforço da identidade de classe por eles praticados, ao pronunciado espírito de corpo e aos segredos internamente compartilhados.[12] Ciente da tendência de encastelamento dos decisores da política externa, pondera que

> [A] política externa deve ser 'para o povo' em um sentido fundamental, mas é, em larga medida, produzida em nome do povo por *cognoscenti*, que alegam ter as suas mãos atadas pela opinião pública, embora pouca evidência desse constrangimento exista na prática. Além disso, esses especialistas têm crescentemente formado uma classe transnacional marcada por relações pessoais, casamentos internos, conferências subsidiadas e multilingüismo – o que tende a distanciá-los de seus próprios corpos políticos (*idem*: 42 ).

**1.3. Abordagem cognitivista**: ao considerarem o peso das idéias sobre a formulação da política externa dos Estados, os cognitivistas inauguraram uma senda que, ainda hoje, é relativamente pouco explorada nas Relações Internacionais. Em um dos estudos seminais sobre o tema, Robert Jervis (1968) afirma que a ancoragem cognitiva dos líderes nacionais em determinados princípios e conceitos determinava, na maior parte dos casos, a tomada de decisão na política externa durante a Guerra Fria. Outro trabalho clássico, de Graham Allison (1969; 1971) sobre a Crise dos Mísseis de Cuba, de 1962, propôs o modelo burocrático de tomada de decisão. O argumento era de que a premissa da racionalidade pura do Estado (modelo I) é suplementada, quando não suplantada, por variáveis de cultura organizacional (modelo II) e por barganhas políticas dentro da burocracia (modelo III). A respeito da cultura organizacional, o autor comparou as diferentes orientações imprimidas à política externa americana pela Casa Branca e pelas Forças Armadas. Isso se devia não apenas aos repertórios de tomada de decisão das duas instituições, mas também ao processo de inculcação de valores por que passavam os seus agentes.

Judith Goldstein e Robert Keohane (1993) avançaram hipóteses para tentar explicar como se dava a influência das idéias na elaboração da política externa dos Estados após o fim da Guerra Fria. A proposição principal é de que as idéias funcionam como "mapas do caminho" (*idem*: 13), que guiam os agentes em suas decisões. Assumindo-se que as preferências, as visões de mundo, os valores dos indivíduos são adquiridos, e não dados, torna-se mais compreensível a difícil transição de uma concepção autoritária para uma concepção democrática de política externa. Para que haja mudança substantiva na condução da política exterior do Estado, requer-se uma substituição prévia de crenças causais e de princípios estruturantes daqueles que ocupam as posições de mando. Esse processo não é trivial, uma vez que as idéias também servem – como no caso dos repertórios de tomada de decisão, de Allison (1969) – como instrumentos para a resolução tácita dos problemas de coordenação política. Idéias, entendidas como imagens ou protocolos preexistentes, funcionam como terminais, pontos focais para os decisores, no caso de haver mais de uma solução considerada viável. Dependendo do grau de institucionalização dessas idéias e dos mecanismos institucionais de auto-reforço, a tendência à ancoragem cognitiva poderá ser ainda maior. O que se postula, em suma, é uma propensão natural à inércia, à conservação do movimento, o que gera obstáculos para a democratização da política externa do Estado (uma inovação na técnica) – principalmente nos países cuja democratização ou redemocratização seja recente.

**1.4. Abordagem institucionalista:** segundo Helen Milner (1997), as institucionalidades liberais e democráticas dão primazia ao Poder Executivo na formação da agenda da política externa, em países presidencialistas ou parlamentaristas. Ao Legislativo, é geralmente dado o poder da ratificação ou do veto. Ou seja: existiria, por força da própria ossatura institucional do Estado contemporâneo, uma propensão à concentração de recursos quando se trata da tomada de decisão em temas de política exterior. A autora ainda observa que quanto mais complexa a questão em apreciação, mais pronunciada será a capacidade de o Poder Executivo estabelecer a agenda internacional do Estado.

Um aspecto que compromete a democratização na esfera da política exterior do Estado é a baixa capacidade técnica das legislaturas (Amorim Neto, 2006). A carência de capacidade técnica no Legislativo para avaliar políticas públicas de maneira geral implica a negligência da agenda internacional do Estado. Amorim Neto acrescenta que tal característica confere ao Executivo "uma grande influência na formulação de programas e leis, aumentando a atratividade do gabinete não apenas para atores políticos com objetivos clientelísticos, mas também para aqueles com motivações programáticas" (2006: 34).

Ainda de uma perspectiva institucional, Morris Fiorina (1981), em análise do panorama eleitoral estadunidense nas décadas de 1950, 1960 e 1970[13], atenta para a dificuldade de perceber, sob a ótica do cidadão comum, uma linha de continuidade entre as decisões de política exterior de um governo e os seus resultados práticos.[14] Assumindo como premissa a tendência de o eleitor médio, para decidir o seu voto, basear-se nos **resultados** atribuídos a uma política (e não na análise prospectiva dos méritos de uma **proposta**), Fiorina hipotetiza haver baixa correlação entre desempenho na condução da política externa e escolha eleitoral. Dado o impacto amplo e pulverizado das ações de política externa de um governante, decorre – até de forma não-deliberada – baixa *accountability* eleitoral da política externa.

**1.5. Abordagem teórico-política:** As questões levantadas anteriormente convidam a uma discussão um pouco mais detida sobre a moralidade da democracia. Afinal, se nos parece evidente que a democracia deverá sempre ser exercida *pelo* povo (direta ou indiretamente; sob pena de, se não observada a condição, a democracia descaracterizar-se enquanto tal), cumpre notar que essa premissa dificilmente se coadunará com a posição aristocrática dos que defendem uma política externa guiada pela "razão do Estado". Esses últimos evocarão, como fonte de justificação pública, uma variante da "ética da responsabilidade" weberiana, de acordo com a qual é mais provável conseguir um resultado ótimo (em termos paretianos) para a coletividade social se um organismo específico e especializado incumbir-se das decisões referentes à política externa do Estado. Por outro lado, se levarmos em conta o pressuposto moral da autonomia do indivíduo para a realização da autodeterminação política de um povo, enfrentaremos séria dificuldade para defender, simultaneamente, democracia e razão de Estado. A lógica democrática contradiz a lógica aristocrática da razão de Estado.

Outro debate teórico fundamental diz respeito ao estatuto democrático da instituição da delegação política.[15] É possível conjugar o governo pelo povo (democracia) e a delegação de tarefas e decisões políticas a especialistas? Pode-se afirmar que sim, desde que resguardadas certas condições. Dahl (1990) argumentará, com base no que denomina de princípios "da economia" e "da especialidade", que a autoridade em uma boa sociedade democrática poderá, em determinadas circunstâncias, ser transferida de um cidadão menos habilitado para outro mais habilitado, ante a anuência do primeiro.[16] Warren (1996) ressalva, no entanto, que, para a manutenção do caráter democrático da gestão de uma política pública (por mais "complexa" que seja essa política), é preciso tornar disponível, para todo cidadão interessado, as informações relativas ao processo decisório. Só assim, respeitada a condição da transparência na gestão e providos os canais para o controle democrático (*accountability*), será possível falar em autoridade democrática da política externa por via de delegação.

Encerrando a exploração inicial dos desafios envolvidos nas tentativas de conciliação da política externa com a teoria democrática, resta apontar um problema epistemológico das abordagens convencionais: a separação governante/massa, sugerindo uma "fratura" ontológica nos regimes democráticos (*e.g.*, Chittick *et al.*, 1990; Manzur, 1999; Oliveira e Albuquerque, 2005). Ora, se, como afirmado, a política externa é política pública do Estado, e se se vive, de fato, em um Estado democrático, não há justificativa (dentro do cânone da teoria democrática contemporânea) para tal ruptura ontológica.[17] Nos referidos casos, a epistemologia contradiz, fundamentalmente, a ontologia.

Ao cabo, se admitimos que, teoricamente, ponderados alguns fatores, democracia e política externa podem conciliar-se, não convém lançar mão da alegação de que "uma política externa democraticamente orientada pode funcionar em um país desenvolvido, mas não no Brasil"[18] sem antes investigar de perto as razões que explicam a baixa irrigação democrática dos procedimentos decisórios do Estado brasileiro. É essa a discussão a ser feita na seção seguinte.

## 2. Peculiaridades brasileiras

A proposta desta segunda parte do artigo consiste em enfocar o problema em seus aspectos empíricos, priorizando-se o período pós-redemocratização (de 1985 até hoje) do Brasil, sem, contudo, ignorar as prefigurações e os condicionamentos.

Sob o prisma constitucional – isto é, segundo a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e as suas interpretações mais recorrentes –, a política externa brasileira é política pública do Estado. Diversos dispositivos legais concorrem para respaldar essa visão (Sanchez *et al.*, 2006) – em especial, o Artigo 4º da CF/88, uma inovação em relação a Constituições anteriores da República Federativa do Brasil, responsável por listar os princípios a partir dos quais deve guiar-se a gestão da PEB. Ocorre, no entanto, que o caráter "público" da política externa dificilmente se combina, na prática, com a participação da população no processo decisório. É importante entender

por que, embora haja registros bem-sucedidos de políticas externas democraticamente orientadas em sociedades politicamente organizadas no Brasil, permanece a tendência de uma PEB aristocrática, pouco receptiva aos *inputs* populares. Quatro hipóteses clássicas têm sido formuladas (e reformuladas) ao longo do tempo. Buscaremos expô-las, sumariamente, na seqüência.

### Hipótese 1: A PEB como um caso graduado de apatia política

Uma primeira abordagem possível da problemática é tomar a baixa irrigação democrática da política externa brasileira como um caso específico (porque ainda mais acentuado) de apatia política. Essa aproximação buscaria ferramental explicativo nas correntes que tentam enquadrar o fenômeno do não-engajamento político de uma população em conceitos como os de "cultura política" ou "capital social" (Villa, 2006, por exemplo). Dada a distância da população em relação aos temas internacionais no Brasil (Pinheiro, 2004), tornar-se-ia compreensível a renúncia a discussões de política externa. Afinal, se o capital cívico do brasileiro médio já é comparativamente baixo (Carvalho, 2002b), pior ainda será a posição relativa da política externa no universo das políticas públicas do Estado (no que diz respeito à capacidade de despertar interesse cívico).

Dahl (2001), porém, nota que a articulação é um pouco mais complexa. Examinando a literatura sobre a relação entre assuntos exteriores e controle popular, o autor percebe que a hipótese "simples", elaborada nos idos de 1950, por Gabriel Almond – segundo a qual a política externa está muito distante das vidas ordinárias dos cidadãos, o que explicaria os baixos níveis de participação e controle democrático – merece, com o benefício dos estudos mais recentes, alguma revisão. O autor aposta numa versão incrementada daquela hipótese de Almond (1956), admitindo que os cidadãos comuns poderão, em algumas ocasiões (a mobilização em torno da guerra do Vietnã, nos Estados Unidos, é exemplar), sob determinadas circunstâncias, desempenhar papel ativo na formulação da política externa. Dahl registra, contudo, que, em regra, empiricamente, a política externa comove menos que outras políticas públicas em Estados democráticos – o que poderia corroborar, ao menos parcialmente, a hipótese da apatia política. Permanece em aberto, todavia, quais seriam as tais circunstâncias capazes de demover a população da condição apática, motivando a sua participação, ainda que irregular, na configuração das decisões referentes à política externa do Estado.

### Hipótese 2: A PEB como produto da indução governamental desenvolvimentista

Uma segunda vertente busca razões práticas para o fenômeno da baixa democratização da PEB na indução governamental de alguns comportamentos internacionais do Brasil. Como a política internacional é concebida como jogo estratégico entre Estados, os governos adotam, costumeiramente, a posição de

instrumentalizar a política externa para a consecução dos seus objetivos. Em tal diapasão, torna-se desejável – da perspectiva de um governo – o insulamento burocrático da política externa, de modo que se possa comandá-la sem maiores atritos ou interferências populares. Historicamente, como apontam Bielschowsky (2000), Lima (2000) e Cervo e Bueno (2002), a política externa brasileira esteve voltada para o norte do desenvolvimentismo (via estratégia de substituição de importações). Isso quer dizer que, no curso de praticamente toda a nossa história republicana, a PEB tem servido como um dos mecanismos dos governos nas repetidas tentativas de geração de subsídios para o crescimento econômico e a distribuição interna de riquezas.

Com a intensificação da globalização econômica, já nos anos 90, o Estado brasileiro teria migrado de uma matriz introvertida, calcada na industrialização por substituição de importações, para outra de fomento à exportação – com ênfase na agricultura intensiva em tecnologia. O acirramento da competição por mercados, a multiplicação dos agentes econômicos e a adoção de políticas governamentais ditas neoliberais torna pouco credível, no entanto, a versão de que o Estado brasileiro ainda conserva a tutela sobre o Itamaraty no que respeita à inserção econômica do país no mundo. A própria natureza transnacional da ordem econômica global desautoriza a pretensão estatal de regular (numa acepção forte do termo, como quiseram os nacional-desenvolvimentistas dos anos 50) os rumos econômicos do Brasil – premissa que até os receituários neodesenvolvimentistas passaram a incorporar. Como sintetizou Andrew Hurrell,

> [a] política externa não pode ser simplesmente reduzida a uma expressão de um modelo de desenvolvimento. [... C]omo ilustrado pelo caso brasileiro, [...] a ideologia da política externa pode conter valores e metas (a busca por autonomia e maior influência internacional ou a proteção da soberania nacional) que estiveram intimamente associados a um modelo, mas que vieram à tona por conta própria, e que resistiram às mudanças de modelo (Hurrell, 2003: 37-38).

## Hipótese 3: A PEB em face da cultura organizacional do Itamaraty

Uma terceira frente argumentativa trataria de justificar a ausência de uma política externa democraticamente orientada no Brasil contemporâneo com a alegação de que a cultura organizacional do Itamaraty, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, é refratária à abertura de seu processo decisório. Ou, noutros termos, com o argumento de que a perspectiva itamaratyana de abertura democrática da política externa remete a um arranjo político poliárquico sem pretensão de inclusão universal dos cidadãos.

Isso se afere não apenas pela maneira insulada como as principais decisões da Casa são tomadas, senão também pelo próprio mecanismo de recrutamento dos seus servidores – um concurso público percebido como elitista em seu nível de exigência substantiva (Barros, 1986; Moura, 2006). Cristina Patriota Moura nota, ainda, nas

práticas cotidianas de socialização da Casa de Rio Branco, o constante reforço às hierarquias e às mitologias em torno das quais se erigiu a tradição diplomática brasileira – o que é, por suposto, contrário à idéia de horizontalização das estruturas decisórias. Seu estudo etnográfico é capaz de revelar como é profunda a dissociação entre certos signos democráticos e as ações correlacionadas que acontecem no interior da corporação diplomática (Moura, 2007).

A hipótese, no entanto, deixa de captar algumas das recentes mudanças nas regras[19] do concurso de admissão à carreira diplomática (o qual, a despeito das conhecidas dificuldades, vem se tornando crescentemente divulgado e concorrido[20]), bem como os já citados eventos e novos aparatos de interlocução do MRE com a sociedade civil.

### Hipótese 4: A PEB sob o constrangimento das instituições

Há uma quarta linha de pensamento que apontaria as questões institucionais do Estado brasileiro como obstáculos ao exercício efetivamente democrático da PEB. Primeiramente, porque, como se sabe, o monopólio da representação internacional do Estado brasileiro e a configuração da agenda da política externa brasileira são prerrogativas do Poder Executivo – por meio da representação tradicional, via Ministério de Relações Exteriores, da chamada "diplomacia presidencial" (Danese, 1999), ou, mais recentemente, por meio da Assessoria de Relações Internacionais da Presidência da República.[21] Em adição, a falta de capacidade institucional do Poder Legislativo para cumprir o papel fiscalizador – servindo, efetivamente, de "freio" ao Poder Executivo – soma-se à relativa inépcia das Casas Congressuais em temas de política exterior.[22] Conforme observou um alto parlamentar brasileiro, o papel do Legislativo na gestão da PEB é muito mais "litúrgico" do que substantivo. Essa concentração da agenda em um Executivo "hipertrofiado" (como parece ser o caso do presidencialismo brasileiro (Anastasia *et al.*, 2004; Limongi e Figueiredo, 1999) ajudaria a entender o hermetismo da PEB e a baixa difusão dos temas internacionais na sociedade brasileira (Pinheiro, 2003).

Adversamente, além da providencial ressalva de que, nos Estados liberais e democráticos, o Executivo tende a prevalecer sobre o Legislativo, em termos de formulação de política externa (Milner, 1997) – o que bloquearia a alegação de excepcionalidade da PEB –, é importante resgatar a opinião de autores que discordam do diagnóstico de uma atuação apenas ritualística do Legislativo no atinente à política exterior brasileira (Almeida, 1999; Alcântara, 2001).

## Notas finais: uma agenda de pesquisa a ser explorada

Constatando a insatisfatória capacidade explicativa das hipóteses tradicionais a respeito da pouca abertura da política externa brasileira aos estímulos da sociedade, é possível afirmar que a retórica de "democratização da PEB"[23] seja, em certa medida,

"incompatível" com o histórico conservador, tradicionalista (com notável peso do passado sobre o presente) e pretensamente "virtuoso" da diplomacia brasileira (cf. Cervo e Bueno, 2002; Moura, 2007).

Tomar, por hipótese, o Itamaraty[24] como uma entidade cuja auto-imagem se associa à de "intérprete" e "guardião" do interesse nacional[25] pode nos aproximar da compreensão do descompasso existente entre os esforços alegadamente democratizantes do Ministério das Relações Exteriores no curso das duas últimas décadas,[26] por um lado, e de uma certa "resistência empírica", não apenas de diplomatas, mas da própria população brasileira, no tocante à popularização (e, no limite, à plebiscitarização) da PEB, por outro. Em chave teórica, tratar-se-ia da tensão entre os ideais democrático e republicano a manifestar-se no seio do aparelho de Estado brasileiro.[27]

Todo o resto considerado, propõe-se, em caráter provisório, que o que está em jogo, nesta primeira década do século XXI, em face do avanço da democracia como princípio organizador e idéia-força da política contemporânea[28], não é exatamente a marcha rumo à ampla democratização da PEB, mas uma relutante abertura da agenda internacional do Estado brasileiro à participação de determinados setores do corpo político – escamoteando-se, sob o manto discursivo da democracia, e um arranjo institucional poliárquico pouco inclusivo, a permanência (ainda que mitigada, porque estruturalmente constrangida) de um republicanismo de corte aristocrático como norte da política externa brasileira.

A hipótese alternativa que acaba de ser postulada não é óbvia. Requererá, portanto, farto trabalho de pesquisa e documentação para ser devidamente explorada e, eventualmente, corroborada pelos indícios reunidos.[29]

*Recebido para publicação em agosto de 2008*
*Versão definitiva em dezembro de 2008*

## Notas

1 Entre os mecanismos institucionais recentemente implementados e eventos realizados pelo Estado brasileiro, no sentido de maior "abertura" da tomada de decisão em assuntos de política exterior, citam-se: a criação, em 1997, da Assessoria de Relações Federativas, que veio a ser denominada, a partir de 2003, Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) do Ministério das Relações Exteriores (MRE); a criação da Seção Nacional da ALCA (Senalca), em 1996, e do Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços (GICI), em 1999, além do Comitê Empresarial Permanente do MRE, em 1992, do Fórum Consultivo Econômico e Social do Mercosul (FCES), em 1996, e da Seção Nacional de Consulta sobre a União Européia (Seneuropa); a promoção anual, a partir de 2006, da Conferência Nacional sobre Política Externa e Política Internacional (CNPEPI), com pretensão de servir como foro permanente para consulta entre diplomatas e acadêmicos de relações internacionais e enunciação das diretrizes da política externa brasileira; a revisão das regras do Concurso de Admissão à Carreira Diplomática (CACD), que ampliou o número de vagas ofertadas aos aspirantes à chancelaria e pelo fim do caráter eliminatório da prova de língua inglesa. Para maiores detalhes, ver Faria (2007) e Moura (2007).

2 É ilustrativo do argumento que, durante a última campanha presidencial, o então candidato à reeleição, Luiz Inácio Lula da Silva, reservou o programa eleitoral exibido em 7 de setembro de 2006 para tratar da gestão da política externa durante o seu primeiro mandato. Além do inédito espaço reservado a aspectos internacionais da gestão presidencial do Brasil, o fato ganha especial relevância pela importância estratégica conferida ao programa pelos realizadores da campanha presidencial de Lula, uma vez que foi exibido em um feriado nacional, o que proporciona, em regra, maior audiência.

3 Por "corpo político", quero referir-me ao conjunto dos indivíduos politicamente ativos no bojo de uma sociedade democrática.

4 Sobretudo, se se retoma o argumento de Przeworski (1991) de que a democracia é o único regime capaz de proporcionar a realocação popular dos recursos públicos, o que se processa, naturalmente, por meio das escolhas eleitorais livres e limpas dos cidadãos. Lima (2000) é uma das autoras que percebe, nestes tempos de intensificação das relações transfronteiriças, o incremento da importância da política externa como mecanismo redistributivo de renda.

5 Cf., por exemplo Durant (1955), Almond (1956), Fagen (1960), Hveem (1968), Moore (1974), Holsti e Rosenau (1988), Bueno de Mesquita *et al* (1991), e Kennedy e Lucas (2005).

6 Para trabalhos que empregam (ou criticam) tal abordagem, ver: Von Eschen (2005), Kennedy e Lucas (2005), Robin (2005), entre outros.

7 Werneck Vianna e Carvalho (2004: 199) proferem a esse respeito que "o progressivo desprestígio da contenda 'democracia liberal' *vs.* 'democracia popular' caracteriza o Ocidente político moderno, inaugurando um tempo em que seus respectivos modelos de representação, individualista e coletivista-unitário, convivem com experimentos de auto-representação social, em busca de soluções para o problema geral do *déficit democrático* ou da desvitalização contemporânea das democracias pela forma".

8 O autor correlaciona a emergência do **princípio de individuação** dos Estados modernos com a consolidação da instituição da soberania territorial. Àquele são também associados os princípios da **identificação** (isto é: apenas os Estados identificados como "individuados" podem ser dotados de soberania) e da ordem (ou seja: a partir do momento em que há a individuação e a subseqüente identificação dos entes soberanos, fica definido o escopo da "ciência dos Estados") (Bartelson, 1995: 138-139).

9 De comum às duas formulações, a metodologia da antropomorfização do Estado; o aparente equívoco de tratar a instituição política do Estado como um ser humano, dotado de "razões" e "interesses".

10 *Ragione di stato*, para Skinner (2006), numa referência à Itália do *Quattrocento*, ou *raison d'état*, segundo Kissinger (1998), numa alusão à doutrina do cardeal Richelieu, na França do século XVII.

11 Segundo Wallace (1994), o cenário começa a mudar aceleradamente, no rumo da maior abertura dos temas de política externa à sociedade, com o ocaso da I Guerra, o pronunciamento dos célebres "Quatorze Pontos de Wilson" e a superveniente criação da Liga das Nações – promotora do banimento da "diplomacia secreta" entre os Estados.

12 Foucault (2007: 275) faz menção à teoria das "arcas do império" [*arcana imperii*] para explicar a persistência da noção de diplomacia como campo dos "segredos de Estado" ou dos "segredos do poder". O autor comenta que, por longa data, as estatísticas nacionais não foram divulgadas pelos governantes em virtude de uma percebida necessidade de proteção de dados que poderiam ser apropriados, de um modo prejudicial, por Estados inimigos ou rivais.

13 O recorte temporal é relevante, uma vez que compreende período bastante "agitado" em termos de relações exteriores dos Estados Unidos da América – com o acirramento da Guerra Fria, a Guerra da Coréia, a crise dos mísseis de Cuba, a guerra do Vietnã, entre outros episódios e processos.

14 O autor considera, por exemplo, a redução da dependência americana de petróleo estrangeiro como uma questão política digna de preocupação pública, embora com finalidades múltiplas.

15 Conforme as teorias de agente-principal, delegação é uma concessão condicional de autoridade, de um "principal" para um "agente" – em que o último age em nome do primeiro. A relação é sempre regida por um contrato, que estabelece a margem de autonomia do agente e/ou os objetivos do principal (Hawkins *et alii*, 2006: 7-10).

16 Em sociedades complexas, diversificadas e populosas como as contemporâneas, Robert Dahl e Edward Tufte (1973) admitirão a importância da delegação de competências como mecanismo de incremento da representação política e de descentralização do poder.

17 Cf. Lima, 2000, para argumentação convincente sobre a insustentabilidade teórica do argumento do "excepcionalismo" da política externa em face de outras políticas públicas.

18 Argumento *ex hypothesi*.

19 Cf. Belém Lopes (2005).

20 O número de inscrições no concurso de admissão à carreira diplomática aumentou exponencialmente: de 2.556, em 1999, para mais de 7 mil em 2005 (Moura, 2007:12). A autora também nota que houve uma expansão do número de praças onde o concurso passou a ser realizado – de 13 capitais brasileiras para 17.

21 Criada, ainda no primeiro mandato de Lula, e ocupada, desde então, pelo professor Marco Aurélio Garcia.

22 Amorim Neto (2006: 34) percebe que, contrariamente ao exemplo estadunidense, na América Latina a capacidade técnica das legislaturas é baixa, o que implica a inaptidão dos parlamentares para a lida com temas cujo grau de especificidade e complexidade seja maior (*e.g.*, a política externa). Isso tem geralmente levado à pouca concorrência, em termos comparativos, pelas vagas nas comissões temáticas de Defesa Nacional e Relações Exteriores, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

23 Presente nos discursos manifestos dos últimos ministros das Relações Exteriores do Brasil após 1985.

24 Burocracia profissional responsável pela condução da política exterior do Brasil. Para apanhado sobre a evolução institucional da organização, ver Cheibub (1985).

25 Em pronunciamento no II Curso para Diplomatas Sul-Americanos (Rio de Janeiro, abril de 2007), o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, afirmou: "A política externa é tradicionalmente vista como a defesa do interesse nacional. E qualquer coisa que não seja vista como a defesa do interesse nacional, será tida como mentira ou como ingenuidade. Todos nos lembramos da frase de [Theodore] Roosevelt: 'os EUA não têm amigos, têm interesses'. E isso é citado como defesa do interesse nacional. [...] Mas há algo que merece reflexão: eu acho que pode haver uma dialética entre o interesse nacional e a solidariedade. Nenhum país, nenhum presidente, nenhum ministro das relações exteriores pode deixar de defender o interesse nacional. Essa é a missão fundamental. Mas há necessariamente uma contradição entre o interesse nacional e uma busca da solidariedade? Eu acho que não. [..] A solidariedade corresponde ao nosso interesse nacional de longo prazo. Ela pode não corresponder ao interesse de curto prazo. Ela pode não corresponder ao interesse setorial de determinada parte da indústria ou da agricultura, ou de uma empresa brasileira. Mas ela corresponde ao interesse de longo prazo. [...] É claro que todos nós vivemos em um ambiente político, e temos de responder aos grupos de interesse que existem no Brasil e em qualquer outro lugar. Isso quer dizer que nem sempre poderemos fazer tudo aquilo que consideramos justo. A gente faz – dentro daquilo que acha que é justo – aquilo que a gente pode. Há uma frase de [Blaise] Pascal muito interessante: 'não se podendo fazer que o que é justo fosse forte, fez que o que é forte fosse justo'. Adaptando um pouquinho: nós procuramos fazer a justiça dentro daquilo que é possível. Eu posso, em teoria, achar que deveria fazer mais. Mas também tenho os meus limites, ditados, evidentemente, por interesses que existem por aí. Isso não deve me levar para o campo oposto, e só olhar o interesse nacional brasileiro como interesse de curto prazo de uma empresa, de um setor industrial, de um setor econômico etc. [...]. A combinação não é simples, não é óbvia, pode gerar críticas de um lado ou de outro, mas é verdadeira" (Amorim, 2007). A fala serve, certamente, de ilustração para o argumento aqui introduzido.

26 Refiro-me, sobretudo, a aspectos institucionais. Vide a nota nº 1.

27 A respeito dessa tensão, Renato Janine Ribeiro concede: "poderíamos dizer que enquanto a *democracia* tem no seu cerne o anseio da massa por ter mais, o seu desejo de igualar-se aos que possuem mais bens do que ela, e, portanto, é um *regime do desejo*, a *república* tem no seu âmago uma disposição ao *sacrifício*, proclamando a supremacia do bem comum sobre qualquer desejo particular. [...] Para dizê-lo numa só palavra, o problema da democracia, quando ela se efetiva – e ela só se pode efetivar sendo republicana –, é que, ao mesmo tempo que ela nasce de um desejo que clama por realizar-se,

ela também só pode conservar-se e expandir-se contendo e educando os desejos. Eis a contradição terrível da democracia" (2002: 18 e 22-23).

28 Bastando notar, como suporte à afirmação, a rápida progressão do número de regimes políticos tidos como democráticos: em 1900, contavam-se 6 democracias no mundo; em 1930, eram 21; em 2000, havia mais de 70 (o que corresponde a mais da metade da população mundial) – conforme levantamento feito por Larry Diamond (*apud* Dahl, 2008).

29 A hipótese apresenta um apelo contra-intuitivo, uma vez que, como sugerido por Heloisa Starling (2004: 170), "as condições de estrito pragmatismo, a ausência de um projeto de vida pública consistente [e] a falta de convicção republicana, nos cem anos seguintes [a 1889], irão caracterizar a história política da República no Brasil". Seguem a mesma linha argumentativa os trabalhos de Bignotto (2002), Lessa (1999), Carvalho (2005b e 2002) e Carvalho (2002b). Não obstante, em nenhum deles se lida direta e especificamente com o tema da política externa brasileira.

## Referências bibliográficas


ALCÂNTARA, L. (2001), "Os Parlamentos e as Relações Internacionais". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 44, nº 1, pp. 13-21.

ALLISON, G. (1969), "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis". *The American Political Science Review*, vol. 63, nº 3, pp. 689-718.

_______ (1971), *Essence of Decision*. Boston, Little Brown and Company.

ALMEIDA, P. R. (1999), *O Estudo das Relações Internacionais do Brasil*. São Paulo, Editora da Universidade São Marcos.

_______ (2007), "A Diplomacia do Governo Lula em Seu Primeiro Mandato (2003-2006): Um Balanço e Algumas Perspectivas". *Carta Internacional*, vol. 2, pp. 3-10.

ALMOND, G. (1956), "Public Opinion and National Security Policy". *The Public Opinion Quarterly*, vol. 20, nº 2, pp. 371-378.

AMORIM, C. (1995), *Política Externa. Democracia. Desenvolvimento*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão.

_______ (2004), "Concepts and Strategies for Diplomacy in the Lula Government". *Diplomacia, Estratégia, Política* (DEP), vol. 1, n° 1, pp. 40-47.

_______ (2007), "A Nova Política Externa Independente". II Curso para Diplomatas Sul-Americanos. Rio de Janeiro, 2-20 de abril de 2007.

AMORIM NETO, O. (2006), *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro, Editora FGV/Fundação Konrad Adenauer.

ANASTASIA, F. *et al.* (2004), *Governabilidade e Representação Política na América Latina*. Rio de Janeiro/São Paulo, Fundação Konrad Adenauer/ Editora Unesp.

BARROS, A. de S. C. (1986), "A Formulação e Implementação da Política Externa Brasileira: O Itamaraty e os Novos Atores", *in* Heraldo Muñoz e Joseph Tulchin (eds.). *A América Latina e a Política Mundial.* São Paulo, Convívio, pp. 29-42.

BARTELSON, J. (1995), *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge, Cambridge University Press.

_______ (1997), "Making Exceptions: Some Remarks on the Concept of C*oup d'État* and its History". *Political Theory*, vol. 25, n° 3, pp. 323-346.

_______ (2001), *A Critique of the State*. Cambridge, Cambridge University Press.
BELÉM LOPES, D. (2005),"O Novo 'Homo Diplomaticus'". *Observatório da Imprensa*, ano XII, n° 317, 22 de fevereiro (http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=317JDB003; última visita: 2/2008).
BENDIX, R. (1980), *Kings or People*. Berkeley, University of California Press.
BERRIDGE, G. R. *et al*. (ed.) (2001), *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger*. New York, Palgrave.
BIELSCHOWSKY, R. (2000), *Pensamento Econômico Brasileiro. O Ciclo Ideológico do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Editora Contraponto.
BIGNOTTO, N. (org.) (2002), *Pensar a República*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
BOURDIEU, P. (1997), "De la Maison du Roi à la Raison d'État: Un Modèle de la Genèse du Champ Bureaucratique". *Acte de la Recherche en Sciences Sociales* (ARSS), n° 118.
BRASIL, Ministério das Relações Exteriores do Brasil (1993), "Reflexões sobre a Política Externa Brasileira" (documento de trabalho). Brasília, FUNAG/IPRI/Subsecretaria-Geral de Planejamento Econômico e Político.
BUENO DE MESQUITA, B. et al.(1991), "Introduction". *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 35, n° 2, pp. 181-186.
CAMARGO, S. de (2007), "Europe Debates Its Destiny". *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, n° 1, pp. 25-52.
CARDOSO, S. (org.) (2004), *Retorno ao Republicanismo*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.
CARVALHO, J. M. de (2002), "Cidadania na Encruzilhada", *in* N. Bignotto (org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, pp. 105-130.
_______ (2003), *A Construção da Ordem/Teatro das Sombras*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
_______ (2005a), *Pontos e Bordados*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.
_______ (2005b), *Os Bestializados*. São Paulo, Companhia das Letras.
CARVALHO, M. A. R. de (2002a), "Cultura Política, Capital Social e a Questão do Déficit Democrático no Brasil", *in* L. W. Vianna (org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro, IUPERJ/Editora da UFMG, pp. 297-329.
_______ (org.) (2002b), *República no Catete*. Rio de Janeiro, Museu da República.
CARVALHO, M. I. V. (2001), "O Itamarati, a Política Externa e os Empresários". *Meridiano 47,* vol. 7, pp. 11-13.
_______ (2003), "Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: a Formação da Posição Brasileira para Seattle". *Contexto Internacional*, vol. 25, n° 2, pp. 363-401.
CEPIK, M. (2003), *Espionagem e Democracia*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
CERVO, A. L. e BUENO, C. (2002), *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Editora da UnB.
CHEIBUB, Z. B. (1985), "Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma Perspectiva Histórica". *Dados*, vol. 28, n° 1, pp. 113-131.
CHITTICK, W. *et al*. (1990), "Persistence and Change in Elite and Mass Attitudes toward U.S. Foreign Policy". *Political Psychology*, vol. 11, n° 2, pp. 385-401.
DAHL, R. (1990), *After the Revolution? Authority in a Good Society*. Yale, Yale University Press.

_______ (1991), *Democracy and Its Critics*. Yale, Yale University Press.

_______ (2001), "Can International Organizations Be Democratic?", *in* I. Shapiro e C. Hacker-Cordón (ed.). *Democracy's Edges*. Cambridge, Cambridge University Press.

_______ (2008), "Os Sistemas Políticos Avançados nos Países Democráticos: Êxitos e Desafios" (http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/hegemo/pt/Dahl.rtf; última visita: 3/2008).

DAHL, R. e TUFTE, E. (1973), *Democracy and Size*. Stanford, Stanford University Press.

DANESE, S. (1999), *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro, TopBooks.

DURANT, H. (1955), "Public Opinion, Polls and Foreign Policy". *The British Journal of Sociology*, vol. 6, n° 2. (Jun., 1955), pp. 149-158.

_______ (1997), "The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory", *in* J. Bohman e W. Regh (eds.). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge, MIT Press, pp. 3-33.

FAGEN, R. (1960), "Some Assessments and Uses of Public Opinion in Diplomacy". *The Public Opinion Quarterly*, vol. 24, n° 3, pp. 448-457.

FAORO, R. (2001), *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. Rio de Janeiro, Editora Globo.

FARIA, C. A. P. de (2007), "Opinião Pública e Política Externa: Insulamento, Politização e Reforma na Produção da Política Exterior do Brasil". Trabalho apresentado no 1º Encontro da ABRI, Brasília, 25 a 27 de julho de 2007.

FIORINA, M. P. (1981), *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven and London, Yale University Press.

FISCHER, F. (2000), *Citizens, Experts and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham and London, Duke University Press.

FOUCAULT, M. (2007), *Security, Territory, Population*. New York, Palgrave Macmillan.

FOYLE, D. (1997), "Public Opinion and Foreign Policy: Elite Beliefs as a Mediating Variable". *International Studies Quarterly*, vol. 41, n° 1, pp. 141-169.

FRIEDRICH, C. (1974), *Tradição e Autoridade em Ciência Política*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

GEORGE, A. e KEOHANE, R. (1991), "El Concepto de Interés Nacional: Usos y Limitaciones", *in* A. George. *La Decisión Presidencial en Política Exterior*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

GIDDENS, A. (1991), *As Conseqüências da Modernidade*. São Paulo, Editora da UNESP.

_______ (1996), *Para Além da Esquerda e da Direita*. São Paulo, Editora da UNESP.

GOLDSTEIN, J. e KEOHANE, R. (orgs.) (1993), *Ideas and Foreign Policy*. Ithaca and London, Cornell University Press.

GRILLO, V. de A. (1986), "Política Externa: Privilégio do Poder Executivo?". *Política e Estratégia*, vol.4, n° 1, pp. 129-135.

HAWKINS, D. *et al*. (2006), *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge, Cambridge University Press.

HILL, C. (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York, Palgrave.

HOBSBAWM, E. (1990), *Nações e Nacionalismos desde 1780*. São Paulo, Paz e Terra.

_______ (2001), *La Era de la Revolución, 1789-1848*. Buenos Aires, Crítica.

HOLANDA, S. B. (2006), *Raízes do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.

HOLSTI, O e ROSENAU, J. (1988), "The Domestic and Foreign Policy Beliefs of American Leaders". *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 32, n° 2, pp. 248-294.

HURREL, A. (2003), "Political Regimes and Foreign Policy: An Introduction", *in* J. F. S. Saraiva (org.). *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

HVEEM, H. (1968), "Foreign Policy Thinking in the Elite and the General Population: A Norwegian Case Study". *Journal of Peace Research*, vol. 5, n° 2. (1968), pp. 146-170.

JANINE RIBEIRO, R. (2002), "Democracia *versus* República. A questão do Desejo nas Lutas Sociais", *in* N. Bignotto (org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte, Editora UFMG, pp. 13-25.

KENNEDY, L. e Lucas, S. (2005), "Enduring Freedom: Public Diplomacy and US Foreign Policy". *American Quarterly*, vol. 57, n° 2, pp. 309-333.

KISSINGER, H. (1998), *Diplomacia*. São Paulo, Francisco Alves.

KRATOCHWIL, F (1982), "On the Notion of 'Interest' in International Relations". *International Organization*, vol. 36, n° 1, pp. 1-30.

KRATOCHWIL, F. e RUGGIE, J. G. (1986), "International Organization: A State of the Art on an Art of the State". *International Organization*, vol. 40, n° 4, pp. 753-775.

LAFER, C. (2001), *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*. São Paulo, Ed. Perspectiva.

LAMPREIA, L. F. (1999), *Diplomacia Brasileira. Palavras. Contextos e Razões*. Rio de Janeiro, Lacerda Editores.

LESSA, R. (1999), *A Invenção Republicana*. Rio de Janeiro, TopBooks.

LIMA, M. R Soares de. (2000), "Instituições Democráticas e Política Exterior". *Contexto Internacional*, vol. 22, n° 2, pp. 265-303.

LIMA, M. R Soares de e SANTOS, F. (2001), "O Congresso e a Política de Comércio Exterior". *Lua Nova*, n° 52, pp. 121-147.

LIMA, M. R Soares de. e CHEIBUB, Z. (1996), "Instituições e Valores: As Dimensões da Democracia na Visão da Elite Brasileira". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 11, nº 31, p. 83-110.

LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

MANZUR, T. (1999), "Opinião Pública e Política Externa do Brasil do Império a João Goulart: Um Balanço Historiográfico". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 42, n° 1, pp. 30-61.

MEINECKE, F. (1965), *Machiavellism: Doctrine of Raison d'État and Its Place in Modern History.* New York, Praeger.

MERLINGEN, M. e Mujic, Z. (2003), "Public Diplomacy and the OSCE in the Age of Post-International Politics: The Case of Field Mission in Croatia". *Security Dialogue*, vol. 34, nº 3, pp. 269-283.

MILNER, H. (1997), *Interests, Institutions and Information*. Princeton University Press.

MOORE, D. (1974), "Foreign Policy and Empirical Democratic Theory". *The American Political Science Review*, vol. 68, n° 3, pp. 1192-1197.

MOURA, C. P. (2006), “O Inglês, o Parentesco e o Elitismo na Casa de Rio Branco”. *Cena Internacional*, ano 8, n° 1, pp. 20-34.

_______ (2007), *O Instituto Rio Branco e a Diplomacia Brasileira*. Rio de Janeiro, FGV Editora.

NICOLSON, H. (1939). *Diplomacia*. Cidade do México, Fondo de Cultura Económica.

OLIVEIRA, H. A. e ALBUQUERQUE, J. A. G. (org.) (2005), *A Política Externa Brasileira na Visão dos seus Protagonistas*. Rio de Janeiro, Ed. Lúmen Júris.

ONUF, N. (1998), *The Republican Legacy in International Thought*. Cambridge, Cambridge University Press.

ONUKI, J. e OLIVEIRA, A. J. (2006), “Eleições, Política Externa e Integração Regional”. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n° 27, pp. 145-155.

OSIANDER, A. (2001), “Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth”. *International Organization*, vol. 55, n° 2, pp. 251-287.

PINHEIRO, L. (2000), “Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 22, n° 2, pp. 305-304.

_______ (2003), “Os Véus da Transparência: Política Externa e Democracia no Brasil”. *IRI Textos*. Rio de Janeiro, n° 25, pp. 1-18.

PRZEWORSKI, A. (1991*)*, *Democracy and the Market – Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

REIS, F. W. (2000), *Política e Racionalidade*. São Paulo, Editora da USP.

RICUPERO, R. (2001), “O Que Restou do Consenso de Tancredo?”. *Folha de S. Paulo*, 30 de janeiro.

ROBIN, R. (2005), “Requiem for Public Diplomacy”. *American Quarterly*, vol. 57, n° 2, pp. 345-353.

SALOMÓN, M. e NUNES, C. (2007), “A Ação Externa dos Governos Subnacionais no Brasil: Os Casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um Estudo Comparativo de Dois Tipos de Atores Mistos”. *Contexto Internacional*, vol. 29, n° 1, pp. 99-147.

SARAIVA, José Flávio S. (org.) (2003), *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

SANCHEZ, M. R. *et al*. (2006), “Política Externa como Política Pública: Uma Análise pela Regulamentação Constitucional Brasileira”. Trabalho Apresentado no XXX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), Caxambu.

SCIARINI, P. e MARQUIS, L. (2000), “Opinion publique et Politique Extérieure: Le Cas des Votations Populaires en Suisse”. *International Political Science Review*, vol. 21, nº 2, pp. 149-171.

SILVA, J. J. C. R. (2002), *Ideário Político de uma Elite de Estado, Corpo Diplomático (1777/1793)*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

SKINNER, Q. (2006), *As Fundações do Pensamento Político Moderno*. São Paulo, Companhia das Letras.

SOBEL, R. (2001), *The Impact of Public Opinion on US Foreign Policy since Vietnam*. Oxford, Oxford University Press.

SARAIVA, J. F S. (org.) (2003), *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

STARLING, H. (2004), "A República e o Subúrbio: Imaginação Literária e Republicanismo no Brasil", *in* S. Cardoso (org.). *Retorno ao Republicanismo*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.

VILLA, R. A. D. (2006), "Política Externa Brasileira: Capital Social e Discurso Democrático na América do Sul". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, pp. 63-89.

VON ESCHEN, P. (2005), "Enduring Public Diplomacy". *American Quarterly*, vol. 57, n° 2, pp. 335-343.

WALLACE, W. (1994), "Between Two Worlds: Think-Tanks and Foreign Policy", *in* C. Hill e P. Beshoff (eds.). *Two Worlds of International Relations. Academics, Practitioners and the Trade in Ideas*. London, Routledge.

WARREN, M. (1996), "Deliberative Democracy and Authority". *American Political Science Review*, vol. 90, nº 1, pp. 46-60.

WERNECK VIANNA, L. (2004), "Experiência Brasileira e Democracia", *in* S. Cardoso (org.). *Retorno ao Republicanismo*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, pp. 197-227.

## Resumo

Considerada a política externa uma entre as várias políticas públicas do Estado democrático, é relevante entender como submetê-la ao controle democrático da população. A prática social e a institucionalidade dos Estados contemporâneos apontam, em regra, para a direção oposta: o baixo grau de participação da população nas decisões referentes à política externa. Este ensaio de revisão bibliográfica tem como objetivo investigar as relações entre a democracia e a política externa brasileira no período pós-redemocratização, de 1985 até os nossos dias. Atestada a insuficiência das versões tradicionais para explicar a baixa irrigação democrática dos procedimentos e práticas relativos à política externa brasileira, busca-se introduzir hipótese de que existe forte influência da tradição política republicana sobre o *modus operandi* do sistema de política exterior do Brasil – o que resulta, correntemente, em alguma tensão entre o avanço do ideal democrático no mundo e a permanência dos referenciais republicanos nos assuntos de política externa brasileira.

**Palavras-chave:** democracia, política externa, Brasil, republicanismo.

## Abstract

**The possibility of a more democratic foreign policy: a Brazilian study**
Foreign policy is one of the many public policies a democratic state is supposed to implement. Which begs the question of how the following paradox is solved: should not foreign policy be under population control? Social practices and institutions of modern democratic states seem to indicate the opposite. As a rule, citizens hardly participate in foreign policy decision-making processes. This essay investigates the relationship between democracy and foreign policy in Brazil, from 1985 to today. After all traditional hypotheses are shown to fail to explain Brazil's barely democratic foreign policy mechanisms, the article introduces the hypothesis that Brazilian foreign policy might still be strongly influenced by republican tenets, manifests itself in its modus operandi. In other words, there is a tension between, on the one hand, the advancement of democracy, and on the other, the permanence of republican ideals and its impact on foreign policy making.

**Key words:** democracy, foreign policy, Brazil, republicanism.

# PERSUADIR E LEGITIMAR: A ARGUMENTAÇÃO BRASILEIRA EM FAVOR DA REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA*

*João A. C. Vargas***

## Introdução

O pleito do Brasil por uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Conselho ou CSNU) tem sido um dos aspectos mais debatidos da política exterior brasileira nos últimos anos, não só na academia, como também na imprensa e nos meios políticos. A complexidade da questão permite seu estudo sob diversas óticas. Pode-se examinar, por exemplo, o lugar da campanha brasileira no contexto histórico da política externa do País; as implicações do pleito por uma reforma do Conselho na ordem internacional contemporânea; ou a relação desse objetivo com outros elementos da política exterior, como a integração regional e participação na operação de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas (ONU) no Haiti.

Este artigo visa a contribuir para os estudos em curso ao sistematizar os argumentos que têm sido esgrimidos pela diplomacia nacional em defesa do pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho. Não fará juízos valorativos acerca do pleito brasileiro; buscará adotar abordagem mais analítica do que normativa, apresentando os argumentos do País sem opinar sobre sua consistência ou eficácia. Tampouco explorará as diferentes ênfases que cada governo deu à campanha brasileira[1]. Partirá da constatação de que embora cada governo tenha dado ênfases e prioridades distintas à busca por uma reforma do Conselho, a posição brasileira e os argumentos apresentados pela diplomacia nacional em defesa dessa posição têm se mantido, em larga medida, consistentes.

Ademais, o artigo privilegia as opções táticas feitas pelo Brasil para superar os desafios ou obstáculos políticos para conquistar o assento no Conselho, deixando de lado eventuais questões estratégicas envolvidas. A opção por essa abordagem se dá com base na constatação de que na política, em particular nas negociações políticas, forma e substância se confundem, de modo que para compreender a polícia externa do País, não basta analisar os interesses brasileiros. É necessário também explorar a forma pela qual esses interesses são articulados e apresentados, uma vez que essa poderá ter impacto direto sobre o resultado final das negociações empreendidas.

---

* O presente artigo é uma adaptação de um dos capítulos de minha dissertação de mestrado (2008).

** As opiniões aqui expressas são de caráter pessoal e não refletem necessariamente aquelas do Ministério das Relações Exteriores ou do Governo brasileiro. O autor agradece a Bárbara Lima, Cássia Pierobon e Bárbara Maia pela ajuda na preparação do texto.

O trabalho se divide em seis seções. A primeira fará brevíssimo apanhado das funções desempenhadas pelos argumentos nas negociações internacionais, para então listar os quatro grandes argumentos dos quais tem se valido a diplomacia brasileira nas negociações em torno da reforma da composição do CSNU. As quatro seções seguintes se dedicarão a explorar de modo mais delongado esses argumentos, chamando atenção particularmente para as formas pelas quais têm desempenhado funções políticas específicas. Por fim, a última seção apontará como que a sistematização dos argumentos levada a cabo aqui poderá abrir caminhos para outros estudos acerca da campanha brasileira por uma reforma do Conselho.

## 1. O argumento como ferramenta diplomática

As tentativas de buscar reformar a composição do CSNU, que vêm ocorrendo há décadas, têm se desenrolado no formato de negociações multilaterais. Essas negociações constituem uma modalidade específica de negociação política, com características próprias, a começar pelo predomínio dos Estados como atores. Nessas negociações, o argumento – entendido como um raciocínio apresentado a outros atores para justificar a tomada de determinada decisão – desempenha três funções importantes: persuadir o outro, fortalecer a própria posição negociadora e enfraquecer a posição negociadora do outro.

O argumento pode desempenhar uma função persuasiva, sobretudo quando o interlocutor não tem interesse direto na decisão a ser tomada ou quando diversas alternativas são igualmente atraentes para ele. Nessas circunstâncias, um argumento pode convencer o interlocutor a optar por determinado caminho. Os argumentos persuasivos podem ser articulados com referência ao auto-interesse do outro ("porque será melhor para você"), a noções do bem comum ("porque será melhor para todos"), a normas éticas ("porque é a coisa certa a se fazer") ou à solidariedade do outro ("porque preciso da sua ajuda"), entre outros. Dificilmente um argumento poderá persuadir determinado ator a agir contra seus próprios interesses: geralmente, terá êxito quando não há interesses maiores em jogo ou quando o argumento consegue alterar a percepção que o interlocutor tem de seus interesses.

As outras duas funções desempenhadas pelo argumento se devem à existência do que Putnam denomina de "jogos de dois níveis" (1993). Ao mesmo tempo em que ocorrem negociações entre Estados, há negociações envolvendo atores intra-estatais. Assim, os argumentos podem servir para que o governo convença atores como o Parlamento, a sociedade civil ou as Forças Armadas da conveniência das posições assumidas por ele na negociação em questão. Essa função também é persuasiva, mas tem como objeto não os outros participantes da negociação primária, mas participantes de uma negociação secundária (interna). Na negociação primária, a função do argumento é a de fortalecer a posição negociadora, ao demonstrar que ela conta com respaldo político interno. O outro lado da moeda é quando um Estado busca influenciar na negociação interna que ocorre em outro Estado, valendo-se de

argumentos para solapar o apoio político doméstico de seu interlocutor. Nesse caso, o argumento desempenha a função de enfraquecer a posição negociadora do outro, ao minar sua legitimidade doméstica.

A escolha de determinados argumentos por parte dos negociadores resulta da conjunção de dois fatores. Em primeiro lugar, os desafios: quem precisa ser persuadido? Quem são os atores de maior influência na negociação em questão? Quem já apóia a posição desejada e quem poderá vir a fazê-lo? Quais são os argumentos contrários ao desfecho pretendido que precisarão ser rebatidos? O outro fator é a percepção de eficácia: quais argumentos terão o efeito desejado sobre a negociação? A escolha de argumentos é uma decisão tática, na medida em que não envolve a definição de interesses, mas dos meios mais adequados para alcançar interesses previamente estabelecidos.

Passando ao caso em tela, o Brasil tem, nos últimos vinte anos, apresentado uma série de argumentos em favor da reforma do CSNU. Embora a forma de exposição desses argumentos tenha variado de acordo com o estado das negociações, o foro e o interlocutor em questão e as prioridades políticas do governo do momento, é possível identificar quatro grandes argumentos que têm consistentemente sustentado a posição brasileira há vinte anos.

O primeiro argumento diz respeito ao imperativo da reforma do Conselho para a comunidade internacional, isto é, a defesa de que a sua reforma é importante para o mundo inteiro. Esse argumento é feito principalmente com referência à eficácia que o Conselho ganharia ao dispor de maior legitimidade, esta advinda da maior participação de países em desenvolvimento em seus trabalhos. Esse argumento será denominado aqui de o "argumento legitimador geral".

O segundo é o "argumento legitimador doméstico", que busca demonstrar por que é do interesse do Brasil que haja uma reforma do Conselho que o contemple com um assento permanente. Esse argumento serve para justificar para o público doméstico (que inclui, entre outros, eleitores, parlamentares e outros Ministérios) a campanha brasileira e os custos dela advindos, de modo a fortalecer a posição negociadora do País nas negociações no âmbito internacional.

O "argumento credencial" é o terceiro, cujo propósito é demonstrar o motivo pelo qual, numa eventual reforma do CSNU em que fossem criados novos assentos permanentes, deveria ser o Brasil a ocupar um deles e não outro país.

Finalmente, tem-se o "argumento regional", que mistura elementos da segunda e da terceira dimensão. Esse argumento tem por fim convencer os vizinhos do Brasil de que a candidatura brasileira ao Conselho não é uma ameaça a eles; eventual elevação do Brasil à categoria de membro permanente do Conselho representaria, antes, um ganho para a região como um todo.

## 2. A eficácia pela legitimidade: o argumento legitimador geral

É uma verdade inescapável da política parlamentar – e por extensão, da diplomacia multilateral – que uma das formas mais eficazes de se obter apoio alheio

é apresentar os interesses individuais como interesses da coletividade. Isso não significa que interesses diretos individuais devam ser negados, mas que a simpatia dos outros será conquistada mais facilmente quando os objetivos perseguidos forem associados, também, ao auto-interesse deles.

Um exemplo claro desse tipo de argumentação é a tradição norte-americana de internacionalismo liberal. Existente pelo menos desde Woodrow Wilson (Mead, 2002 e Carr, 1964) e talvez até desde antes (Kagan, 2006), a idéia de que a promoção de valores universais como a democracia seria convergente com a consecução dos interesses comerciais e de segurança americanos representa um caso claro de articulação de um interesse particular na forma de um interesse coletivo. O uso corrente em foros multilaterais de termos como "liberdade", "justiça" ou "bem comum" são sintomáticos dessa tendência.

Não surpreende, portanto, que a diplomacia brasileira tenha buscado apresentar a candidatura do País a um assento permanente no CSNU, também, como um interesse coletivo da comunidade internacional. O caminho geralmente seguido é apresentar a reforma como sendo, acima de tudo, benéfica para o Conselho, e apenas implicitamente boa para o Brasil. Aquilo que é benéfico para o Conselho tenderia a ser, por extensão, positivo para os membros da ONU como um todo. A primeira articulação clara de um desejo brasileiro pela reforma do CSNU, feita pelo Presidente José Sarney perante a Assembléia Geral em 1989, seguiu claramente esse molde, sem sequer mencionar o interesse nacional em ser contemplado com um assento permanente:

> Para que a Organização das Nações Unidas, através do Conselho de Segurança, possa desempenhar o papel de relevo que dela se espera no campo da paz e da segurança internacional, impõem-se algumas alterações na estrutura e nos procedimentos do próprio Conselho. Como dar solução a questões importantes relacionadas, por exemplo, com a instituição de operações de paz e com seu financiamento, sem um reexame da adequação da própria composição do Conselho? [...] É chegado o tempo de uma reavaliação destinada a permitir que a multipolaridade atual se veja refletida no Conselho de Segurança, a fim de habilitá-lo a melhor exercer suas responsabilidades (1989: 513-514).

É digna de nota a referência à multipolaridade, tema que seria retomado por outros formuladores da política exterior, particularmente pelo Chanceler Celso Amorim. A rigor, o fato, discutível, de o sistema internacional ter passado de uma situação de bipolaridade para multipolaridade com o fim da Guerra Fria não implicaria necessariamente em mudanças na composição do Conselho, a menos que os "novos pólos" fossem Estados que não detivessem, ainda, assento permanente no Conselho. Todavia, como lembra o Embaixador Gelson Fonseca, a identificação dos "novos pólos" não é uma tarefa fácil:

> Os pólos existem, mas como não operam com a nitidez de outras situações históricas (vitória em uma guerra, por exemplo), estabelece-se a contradição entre a necessidade

> de ampliar a legitimidade do Conselho com o aumento do número de membros e, conseqüentemente, de representatividade daquela instituição, e o argumento da "igualdade jurídica" que repele qualquer critério que diga finalmente que existem diferentes, que é preciso reconhecer quais os que têm algum tipo de poder que os autorizaria a ser membros permanentes. A complexidade da definição do que é poder – dos pólos, em conseqüência – parece reforçar politicamente o argumento jurídico da igualdade. E, ao mesmo tempo, é a própria complexidade de poder, o fato de que se difunde em modalidades diferentes, que se regionalize, que faz com que as instituições internacionais careçam de legitimidade e precisem do reforço de representatividade, que decorreria do aumento dos membros permanentes (Fonseca Jr., 1998b: 6-7).

Fonseca Jr. levanta, portanto, outra questão importante: como pode o argumento de que é necessário expandir o número de assentos permanentes no CSNU coadunar-se com a idéia de igualdade jurídica dos Estados e de "democratização" daquele órgão?

A resposta a esse dilema parte de uma constatação acerca dos limites da ação política, isto é, do que é ou não é "realista". Escreveu o Ministro Celso Amorim, acerca do poder de veto, que "seria irrealista pensar que os membros permanentes atuais venham a abrir mão desse poder" (2007: 292) Para quem parte dessa convicção, tampouco é crível que os membros permanentes estariam dispostos a ceder os assentos cativos que têm no Conselho. Assim sendo, é impossível que o Conselho seja transformado em um órgão que atenda integralmente aos imperativos da igualdade jurídica dos Estados – será, nesse quesito, eternamente "imperfeito".

Diante desse fato, apresentam-se duas alternativas para a reforma do Conselho. Por um lado, pode-se empreender a "democratização" do órgão e buscar impedir o enfraquecimento ainda maior da igualdade jurídica – não se criando, portanto, novos assentos permanentes. Por outro, pode-se reconhecer que, uma vez que a igualdade jurídica está irrecuperavelmente comprometida, a criação de novos assentos permanentes para países em desenvolvimento é o caminho mais eficaz para "democratizar" o Conselho "de forma tal que não se agrave o desequilíbrio entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, no processo decisório das Nações Unidas", nas palavras do Ministro Celso Amorim (1993: 574). Assim, ainda que a criação de novos assentos permanentes possa ir de encontro ao princípio da igualdade jurídica, não os criar é "aceitar a perpetuação de desequilíbrios contrários ao espírito do multilateralismo" (2005: 753). Com a reforma, o Conselho "será menos desequilibrado do que é hoje. As chances de as decisões serem, digamos, hostis aos interesses dos países em desenvolvimento serão menores" (2007: 328).

O Brasil tem claramente optado pela segunda posição: se a igualdade jurídica tiver de ser necessariamente imperfeita, sua preservação não deve justificar permitir aos membros permanentes já existentes influência política desproporcional na gestão da ordem internacional. Por isso, afirmou o Ministro Luiz Felipe Lampreia, em 1997, que "não devemos criar uma terceira ou uma quarta categoria de membros, porque

isso enfraqueceria ou desvalorizaria a participação do mundo em desenvolvimento [...] no futuro Conselho ampliado" (1997: 632).

Nesse sentido, é particularmente ilustrativo o relatório de um *workshop* realizado em dezembro de 2003, para os países recém-eleitos para o CSNU.[2] Nesse texto, fica evidente que o desequilíbrio entre membros permanentes e não-permanentes vai muito além da questão do poder de veto. Os membros permanentes dispõem de uma memória institucional do Conselho muito mais abrangente do que aquela dos membros não-permanentes, além de terem desenvolvido, pela familiaridade construída com base em anos de convivência, o hábito de trabalharem constantemente em conjunto. Esse tipo de desequilíbrio só poderia ser corrigido com a criação de novos assentos permanentes, com ou sem poder de veto.

Voltando à questão da multipolaridade, é importante perceber que com o passar do tempo, ela passou a figurar de forma diferente dos argumentos sobre a reforma do Conselho. Se para o Presidente Sarney, a reforma do Conselho consistiria em reconhecer a emergente multipolaridade, o Ministro Amorim realça que a multipolaridade por si só fortalece o multilateralismo, ao dificultar o enfraquecimento do Conselho que pode derivar de uma situação de unipolaridade:

> Não desejamos nem um multipolarismo sem lastro no direito internacional, nem o multilateralismo colocado a serviço da unipolaridade. A rigor, o que se almeja é uma crescente multipolaridade com o sustentáculo jurídico-parlamentar do multilateralismo (Amorim, 1998b: 6).

O aspecto mais importante da defesa brasileira de uma reforma do Conselho de Segurança é a articulação entre os conceitos, por um lado, de justiça, representatividade e democratização e, por outro, de eficácia e eficiência. Essa articulação faz-se necessária particularmente à luz da posição de países como os Estados Unidos, que têm argumentado que o aumento do número de membros do Conselho poderia ter um efeito deletério sobre a eficácia do órgão:

> The Security Council has been an effective body, and is more relevant today than ever. One of the first principles of reform should be to do no harm. Once we have reached consensus on new permanent members, we should consider some expansion of non-permanent membership that maintains representativeness, but without making the Council so large that it becomes ineffective (Tahir-Kheli, 2005).

A ligação entre representatividade e eficácia é feita principalmente por meio do argumento de que as decisões do Conselho, ao contarem com a maior legitimidade decorrente da presença de países em desenvolvimento como membros permanentes, serão cumpridas de forma mais diligente por parte dos Membros das Nações Unidas. Ademais, argumenta-se que os países em desenvolvimento têm conhecimentos e percepções que faltam aos atuais membros permanentes e que podem levar a uma

atuação mais eficaz por parte do Conselho. Essas duas posições têm sido defendidas de forma constante pelo Brasil ao longo dos anos, como se vê pelas citações a seguir:

> [...] precisamos de mais estabilidade e equilíbrio no processo de tomada de decisões do Conselho. Nisto é que talvez se encontre a mais grave fragilidade da estrutura atual do Conselho, por uma excessiva rotatividade de membros não-permanentes, o que reduz sua representatividade e sua legitimidade para agir em nome da ONU como um todo. Não seria hora de se considerar a reavaliação da composição do Conselho (Nogueira Batista, 1992: 98-99).

> Entendemos que à crescente atuação do Órgão [Conselho] em assuntos que afetam os interesses fundamentais dos Estados-membros corresponde a necessidade de garantir sua maior representatividade e, com isso, sua legitimidade e sua eficácia (Amorim, 1993: 574).
> Um aumento qualitativo do número de membros permanentes do Conselho de Segurança, juntamente com uma ampliação do número de membros não-permanentes, corresponderia à necessidade de conferir-lhe maior autoridade e eficiência no exercício de suas responsabilidades acrescidas na era pós-Guerra Fria (Lampreia, 1995: 603).

> Com base no princípio da não-discriminação, defendemos uma reforma que, ao incluir países em desenvolvimento na categoria de membros permanentes, contribua para incorporar uma amostragem mais representativa de pontos de vista ao núcleo decisório do Conselho de Segurança (Amorim, 1998a: 7).

> O Conselho de Segurança precisa ser reformado de modo a aumentar sua legitimidade e criar bases mais sólidas para a cooperação internacional na construção de uma ordem internacional justa e estável. Deve ser parte essencial da reforma a expansão do número de membros, tanto na categoria de permanentes quanto de não-permanentes (Lafer, 2002: 697).

> É indispensável que as decisões deste Conselho gozem de legitimidade junto à Comunidade de Nações como um todo. Para isso, sua – em especial no que se refere aos membros permanentes – composição não pode ser a mesma de quando a ONU foi criada há quase sessenta anos (Lula da Silva, 2003: 705).

Desde o fim da Guerra Fria, o Brasil tem argumentado que a representação permanente de países em desenvolvimento no Conselho de Segurança não só atenderá a critérios de justiça e ao reconhecimento das novas realidades internacionais, como também permitirá que o Conselho desempenhe melhor suas atribuições. Defende o Brasil, portanto, que a criação de novos assentos permanentes interessa não apenas àqueles que ocuparão os referidos assentos, mas também à comunidade internacional como um todo.

## 3. A influência nos rumos da ordem: o argumento legitimador doméstico

A campanha do Brasil por um assento permanente no Conselho de Segurança envolve diversos custos. Por um lado, há os custos financeiros, tanto diretos (por exemplo, passagens e diárias para emissários especiais encarregados de realizar gestões sobre a matéria) quanto indiretos (aumento de contribuições a organizações internacionais e da cooperação bilateral com vistas a fortalecer as credenciais brasileiras para ocupar um assento permanente). Por outro lado, existem os custos políticos, muito mais difíceis de serem contabilizados: tensões geradas com países opostos à reforma e omissões causadas pelo desejo de não agravar ânimos de sustentadores da candidatura brasileira, por exemplo. Caso se aceite a visão de autores como Maria Regina Soares de Lima (2006), que atribuem a participação brasileira na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) ao desejo de fortalecer as credenciais do País para ocupar um assento permanente, a contabilização de custos financeiros e políticos será muito mais alta e incluirá, também, os custos humanos.

Este artigo não busca avaliar a razão custo-benefício da campanha brasileira a um assento permanente no Conselho do Segurança, tanto pelo fato dessa avaliação envolver um juízo normativo que foge ao escopo da investigação científica, quanto pela dificuldade de mensuração dos custos e ganhos políticos envolvidos. Todavia, a questão dos custos da campanha vem à tona na medida em que a política exterior conduzida sob regime democrático é sujeita à aprovação dos eleitores, como vem demonstrando a crescente saliência dos programas de política externa nas eleições presidenciais nacionais (Almeida, 2004: 255-308).

Ademais, o papel de órgãos como o Ministério do Planejamento, do qual depende o orçamento da política externa, e do Congresso Nacional, cujas atribuições em política externa incluem a aprovação de tratados, inclusive de eventual emenda à Carta da ONU, torna imperativa a defesa da campanha ao assento no Conselho com base em ganhos para o Brasil.

É esse, portanto, o segundo argumento: tornar o Brasil membro permanente do CSNU trará para o País benefícios que justificarão os custos da campanha pela reforma. Esse argumento é dificultado pelo fato de que a agenda do Conselho não costuma incluir assuntos de preocupação direta para o Brasil em termos de segurança. Ao contrário da Índia, por exemplo, que tem estado na agenda do Conselho desde a década de 1940, os interesses brasileiros com relação aos assuntos debatidos pelo Conselho têm historicamente sido indiretos e difusos, embora não pouco importantes, e não imediatos e óbvios. Ao contrário de potenciais candidatos africanos a assentos permanentes, o Brasil não pode apontar para um envolvimento histórico e controverso do Conselho em sua região para justificar a necessidade de estar nele representado.

Os argumentos sobre o interesse do Brasil em ser membro do Conselho têm derivado principalmente da necessidade de ter o País um papel importante na gestão da ordem internacional. O Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães é quem

tem defendido de forma mais explícita esse argumento, que aponta a progressiva apropriação, por parte do Conselho, de competências não diretamente ligadas à segurança:

> Essas novas competências poderiam ocorrer em domínios de especial interesse para os Estados sul-americanos, em especial para o Brasil, tais como a ecologia, os direitos humanos e as comunidades indígenas. Caso as políticas de Estados sul-americanos viessem a ser consideradas eventualmente pelo Conselho como violadoras das normas que resultassem das novas competências, os Estados seriam considerados como violadores ou ameaçadores da paz e poderiam sofrer sanções de diversos tipos, inclusive de natureza econômica. [...] Assim, a eventual não-inclusão do Brasil como membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas representa a principal e extraordinária ameaça potencial [para o País], ainda que hoje não seja assim percebida com clareza pelas elites civis e pelas próprias elites militares, na medida em que o processo de ampliação de competência se faz de forma gradual, informal e discreta, sem modificação e sem um debate maior sobre os artigos da Carta das Nações Unidas (Pinheiro Guimarães, 2006: 328-329).

Análise cuidadosa revela que a preocupação do Embaixador Pinheiro Guimarães com as ameaças apresentadas pelo CSNU é, no fim das contas, elaboração de um argumento mais simples: o Brasil deve participar da gestão da ordem para impedir que ela seja organizada de forma atentatória aos interesses nacionais. Converge, assim, com as afirmações do Presidente Fernando Henrique Cardoso acerca da "democratização das relações internacionais" face à incapacidade dos processos de globalização de prover os benefícios esperados para os países em desenvolvimento:

> Há um mal-estar indisfarçável no processo de globalização. [... A] globalização tem ficado aquém de suas promessas. [...] Como todos aqueles que pregam a democratização das relações internacionais, o Brasil reclama a ampliação do Conselho de Segurança e considera ato de bom senso a inclusão, na categoria de membros permanentes, daqueles países em desenvolvimento com credenciais para exercer as responsabilidades que a eles impõe o mundo de hoje. Como considera inerente à lógica das atuais transformações internacionais a expansão do G-7 ou G-8. Já não faz sentido circunscrever a um grupo tão restrito de países a discussão dos temas que têm a ver com a globalização e que incidem forçosamente na vida política e econômica dos países emergentes (Cardoso, 2001: 683).

A idéia de que o Brasil deve buscar participar do gerenciamento da ordem internacional não é uma inovação. Já na década de 1960, com a Política Externa Independente, essa participação era percebida como necessária a fim de assegurar os interesses do Brasil.

## 4. Os sustentáculos da candidatura: o argumento credencial

Defender a reforma do CSNU e a inclusão de países em desenvolvimento como membros permanentes do órgão é a primeira parte da posição brasileira; indicar o porquê desse interesse do Brasil é a segunda. A terceira parte é argumentar por que deve o Brasil e não outro país integrar o Conselho como membro permanente. Para isso, o Brasil tem reiteradamente e em diversos fóruns listado suas credenciais para ocupar o assento pretendido. A lista arrolada pelo Embaixador Celso Amorim em 1995, a despeito de serem alguns dados já ultrapassados, permanece como um registro razoavelmente completo dessas credenciais quase quinze anos depois:

> somos signatários originais da Carta das Nações Unidas;
>
> desenvolvemos uma política externa ativa e construtiva, com história impecável de apoio à cooperação internacional e à solução pacífica de controvérsias;
>
> **contribuímos tradicionalmente para as atividades de manutenção da paz e da segurança, tanto mediante participação em operação de manutenção da paz**, quanto promovendo e apoiando esforços de mediação política para os conflitos, no âmbito das Nações Unidas e no âmbito regional;
>
> somos o quinto maior país do mundo em população, o quinto maior território e a nona maior economia;
>
> demos contribuição histórica e universalmente reconhecida à definição de princípios, acolhidos na Carta, que norteiam as Nações Unidas, e trabalhamos ativamente para a consecução dos propósitos da Organização, desenvolvendo uma participação ativa e construtiva em todos os foros relevantes. Tal foi o caso, por exemplo, da ação brasileira nos órgãos da ONU voltados para o desenvolvimento, como a UNCTAD e a UNIDO. Nossa tradição na diplomacia multilateral confere ao país elevado conceito regional e global;
>
> somos o décimo-primeiro maior contribuinte para o orçamento regular da Organização e o primeiro entre os países em desenvolvimento. A contribuição brasileira supera a da China e as da Argentina e México somadas;
>
> em nosso relacionamento regional, mantemos, há mais de 120 anos, relações de paz ininterrupta com todos os nossos dez vizinhos, ao longo de mais de 16 mil quilômetros de fronteiras (as quais foram, de resto, definidas por negociação diplomática). Não há no mundo outro país com desempenho semelhante;
>
> somos um país-chave na consolidação da América do Sul como a região menos armada do planeta, livre de tensões ou ameaças, que se afirma como pólo de irradiação de estabilidade política, paz e progresso;

> construímos uma moldura de cooperação produtiva com os vizinhos mais próximos, o que se evidencia no Tratado da Bacia do Prata, no Tratado de Cooperação Amazônica, no Mercosul, na ALCSA, entre outros;
>
> projetamos nossa atividade diplomática em outros continentes, notadamente a África, sempre em favor da paz e da não-proliferação, como no caso da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS), bem como da expressão cultural, caso da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP);
>
> temos trânsito fluido, com capacidade de articular consensos junto a todos os grupos de países, dentro e fora da Organização, conforme patenteou a nossa atuação na Rio-92, na Convenção de Viena sobre Direitos Humanos, nas negociações da Rodada Uruguai;
>
> a formação do país é exemplo da convivência harmoniosa multiétnica, multicultural e multiconfessional;
>
> em termos militares, **o Brasil é um dos países que menos gasta com defesa em todo o mundo: alocamos menos de 1% do PIB a gastos militares**;
>
> temos atuação destacada, e apreciada internacionalmente, em favor da eliminação e da não-proliferação das armas de destruição em massa em todas as suas formas;
>
> a sociedade brasileira constitui um sistema de governo plenamente democrático e uma economia de mercado de pujança incontestável;
>
> por todas essas razões, o Brasil constitui um país cuja contribuição não pode ser menosprezada na construção de uma ordem internacional mais pacífica e equilibrada (1995: 11-12; grifos nossos).

Alguns dos elementos dessa lista merecem exame mais detido. Por exemplo, ao pleitear ser incluído em uma categoria da qual todos os atuais membros são potências nucleares e, também, potências de grande envergadura militar, o argumento de que "o Brasil é um dos países que menos gasta com defesa" parece um contra-senso. Aparenta, também, ir na contramão da afirmação de que a capacidade de contribuir para operações de manutenção da paz constitui credencial para a candidatura brasileira.

No entanto, essa afirmativa de Amorim traz consigo um sentido mais profundo: se a reforma do Conselho se pretende realmente transformadora e se ela deve sustentar-se em um incremento de legitimidade, inexiste necessidade de que seus membros permanentes sejam potências militares. Ao contrário, busca-se "garantir que a imposição da ordem internacional pelo Conselho de Segurança seja fundada na justiça – e não apenas no poder" (Amorim, 1998b: 7). Exigir que os membros permanentes

do principal órgão gestor da ordem internacional sejam potências bélicas de porte significa tacitamente subscrever a máxima segundo a qual a força faz o direito. Arrolar o desinteresse em ser potência bélica como credencial para integrar permanentemente o Conselho é, ao contrário, afirmar que não só da força se faz o direito – salientando a verdadeira dimensão qualitativa da reforma defendida pelo Brasil.[3]

É interessante realçar, também, como o Brasil tem enfatizado a abrangência e a proatividade de sua atividade diplomática. O País dispõe de uma rede de representações diplomáticas rivalizada por poucas entre os países em desenvolvimento e tem na diplomacia uma de suas carreiras de Estado mais institucionalizadas (Cheibub, 1985). O argumento de ter "tanto capacidade de atuação quanto presença efetiva em escala global", avançado pelo Ministro Luís Felipe Lampreia (1995: 603), serve para distinguir o Brasil de outros países em desenvolvimento que têm uma esfera de atuação mais limitada, seja ao plano regional ou continental, por exemplo. É nesse sentido que se devem entender referências como aquela do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à "nossa **atuação** na promoção dos interesses dos países em desenvolvimento" (BRASIL, 2007b: 196; grifos nossos) ou aquela em que o Ministro Celso Amorim afirma que

> há no mundo em desenvolvimento países de sólida **reputação diplomática** e que, por seu peso político, econômico e demográfico estariam igualmente qualificados a integrar o CSNU como membros permanentes. Na realidade, em função de muitos fatores, esses países têm mesmo **um perfil de maior independência** e estão habilitados a **atuar, por vezes, com mais influência** no processo de decisões do Conselho de Segurança (1998a: 7; grifos nossos).

É interessante, também, perceber que a lista de credenciais apresentada pelo Embaixador Amorim tem um forte viés histórico. Faz-se referência, entre outras coisas, ao fato de o Brasil ser signatário original da Carta, ter "história de apoio à cooperação internacional e à solução pacífica de controvérsias", contribuir "tradicionalmente" para as atividades de manutenção da paz e da segurança, ter dado "contribuição histórica" à definição dos princípios das Nações Unidas, ter "uma tradição na diplomacia multilateral" e manter "há mais de 120 anos, relações de paz ininterrupta" com os vizinhos. Essa ênfase não é acidental: busca indicar que as credenciais brasileiras são estáveis, talvez até perenes, predicadas na continuidade da política exterior do país – fator de orgulho para o Itamaraty (Lafer, 2001). Sugere que a importância do Brasil não irá se esvair com o tempo, mas se manterá. É com esse mesmo propósito que lembrou o Presidente Lula que "o Brasil já era para estar [no CSNU] desde 1945, quando foi criada a ONU" (BRASIL, 2007b: 196).

## 5. O Brasil em prol do continente: o argumento regional

Os argumentos brasileiros em prol de sua candidatura têm-se beneficiado da tradição da ONU como um todo e do Conselho em particular de repartir vagas com

base em grupos geográficos. Assim, a questão não chega a contrapor a candidatura brasileira à candidatura indiana, por exemplo. Uma possível disputa do Brasil por uma vaga em um futuro Conselho ampliado seria com outros países da América Latina e Caribe – particularmente com a Argentina e o México. Assim, a política externa brasileira tem dado especial atenção ao argumento de que um eventual assento permanente brasileiro não viria às custas do equilíbrio regional, mas em benefício de toda a América Latina.

Ao mesmo tempo em que afugenta a possibilidade de um "assento permanente regional", o Brasil tem buscado indicar que daria voz aos anseios da região, caso fosse contemplado com um assento permanente no Conselho. A distinção entre estar presente no Conselho em sua capacidade nacional e agir nele em nome da região fica clara na escolha de palavras do Ministro Luís Felipe Lampreia em seu discurso no Debate Geral da 52ª Assembléia Geral:

> O Brasil [...] já se manifestou pronto a aceitar as responsabilidades decorrentes da condição de membro permanente do Conselho de Segurança, se a isso for chamado pela comunidade internacional. Nesse caso, o Brasil está determinado a desempenhar a função de membro permanente em representação da América Latina e do Caribe. Queremos que a nossa região não apenas esteja presente no Conselho de Segurança em caráter permanente, mas que, por meio de uma ampla coordenação e consulta, sua voz tenha ainda maior amplitude (1997: 632-633).

O Presidente Lula afirmou, em sentido semelhante, que

> O Brasil está pronto a dar a sua contribuição. Não para defender uma concepção exclusivista da segurança internacional. Mas para refletir as percepções e os anseios de um continente que hoje se distingue pela convivência harmoniosa e constitui um fator de estabilidade mundial (2003: 705).

A citação do Presidente Lula traz à tona outra dimensão do argumento regionalista, a saber, que o Brasil representará a América Latina por ser portador de uma tradição regional de pacifismo e respeito ao Direito Internacional. O Chanceler Celso Amorim enfatizou esse ponto em discurso à Assembléia-Geral em 1994, quando citou declaração do Grupo do Rio do mesmo ano, que enunciava que "por sua tradição jurídica e contribuição à causa da paz, a região da América Latina e do Caribe deve estar contemplada em qualquer ampliação do Conselho" (1994: p. 587). Importa dizer que a ênfase no compartilhamento de uma tradição pacífica e de respeito ao Direito Internacional é relevante não apenas por indicar proximidade entre o Brasil e o resto do continente, como também para realçar a visão brasileira de que as relações entre os países do hemisfério se dão com base na concórdia e no diálogo, e não no poder. Diminui-se, dessa forma, a percepção de que um eventual assento permanente brasileiro constituiria um "desequilíbrio de poder".

Outro elemento importante do argumento regional é a indicação de ameaças compartilhadas. Na medida em que o Brasil e outros países de região estão sujeitos a ameaças semelhantes, a ação brasileira no Conselho contra essas ameaças beneficiaria não apenas ao País, mas a toda a região. O Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães formula esse argumento de forma contundente, com ênfase na região do Mercosul e, portanto, na Argentina:

> A competência do Conselho de Segurança será expandida, de maneira gradual e informal, para incluir tópicos de grande interesse para o Brasil, a Argentina e o Mercosul, como meio ambiente, drogas, terrorismo, regimes políticos, pobreza. O Conselho se tornará o centro da governança global, qualquer que seja o nome a ser dado a essa estrutura mundial de poder informal. A reforma do Conselho será uma oportunidade única de consolidar o papel político do Mercosul e de permitir uma defesa efetiva de seus interesses. Brasil e Argentina têm de coordenar ativamente suas políticas para esse fim. A capacidade, o poder e a influência da região para atuar em todas as questões internacionais dependerão da participação permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Essa participação permitirá à região e ao Mercosul melhor defender e promover seus interesses em todos os mecanismos internacionais importantes de coordenação do sistema mundial. Esse esforço não pode ser visto como uma estratégia competitiva entre Brasil e Argentina, pois essa atitude política e psíquica somente enfraquecerá ambos os países dentro de cada sistema político nacional, no âmbito regional e mundial e estimulará os Estados que, não desejando a união da América do Sul, atiçarão rivalidades (Pinheiro Guimarães, 2006: 429).

A idéia por trás do argumento regional não é de que este será capaz, por si só, de persuadir os outros países de região a apoiar o pleito brasileiro. O argumento do Brasil visa a demonstrar sua consciência sobre as dificuldades políticas, inclusive domésticas, que seus vizinhos poderão ter em ver o predomínio regional do Brasil reconhecido internacionalmente e, de certa forma, fortalecido. Indica, assim, uma disposição ao diálogo e à concertação que poderá servir para tranqüilizar alguns dos outros Estados da região – embora dificilmente seja capaz de eliminar todas as resistências e temores em relação à sua candidatura. Em termos do quadro parlamentar necessário para aprovar a reforma, é preciso lembrar que a candidatura brasileira não depende de um apoio unânime da América Latina. Ainda que uma oposição enérgica e constante da maior parte do continente à sua candidatura configuraria uma dificuldade política de monta, a oposição, ainda que acirrada, de alguns poucos países da região à candidatura brasileira ou à reforma do CSNU como um todo não impedirá o andamento do processo, uma vez que sejam equacionadas as outras questões pendentes, como a atitude de alguns dos membros permanentes e a posição comum africana.

## Caminhos para investigações futuras

A sistematização dos argumentos que têm sido apresentados pela diplomacia brasileira para fazer avançar a reforma do CSNU permite visão mais clara da campanha diplomática empreendida pelo País nas últimas duas décadas. Chama atenção para quais têm sido os principais desafios percebidos pelos negociadores brasileiros nesse esforço: o grande número de Estados interessados na negociação, a construção de apoio doméstico para a campanha e para a ocupação do assento permanente, a necessidade de apresentar as credenciais que justificariam a ocupação de assento permanente pelo Brasil, e as implicações que a reforma poderia trazer para as relações do País com o resto da América Latina. Sugere, ainda, que a despeito das vicissitudes da política doméstica, a política externa tem mantido notável consistência nas últimas duas décadas.

Essas constatações sugerem, contudo, novas perguntas e indagações. A sistematização aqui realizada sugere algumas linhas de investigação, cuja exploração em muito contribuiria para enriquecer a compreensão da política externa do Brasil.

Em primeiro lugar, a campanha pela reforma do Conselho chama atenção para a continuidade da política externa brasileira, elemento que merece estudo mais aprofundado do que tem recebido. O fato de o País ter persistido por vinte anos nos argumentos aqui apresentados sugere existirem elementos que exercem importante influência no sentido de manterem certas constantes na política externa. Essas constantes podem ser enxergadas tanto nesse nível tático, quanto no nível estratégico e até mesmo em um nível "meta-estratégico", isto é, na própria forma de determinar quais são os interesses estratégicos do País. É tautológico, contudo, explicar essas continuidades com bases na existência de interesses nacionais permanentes – é preciso apontar como que esses interesses são identificados. Nesse sentido, cabe ir além das tentativas de explicar as continuidades da política externa com base nas estruturas econômicas e políticas domésticas e internacionais e examinar, também, as instituições, idéias e indivíduos envolvidos na formulação da política externa.

Outra linha de investigação diz respeito justamente às descontinuidades na história diplomática do País. Desde a redemocratização, cada governo imprimiu marca própria na política externa de modo geral e na campanha pelo assento permanente especificamente – vide, por exemplo, a prioridade relativa diferente que os governos Cardoso e Lula conferiram ao tema. Merece maior atenção a forma pela qual as trocas de governo implicam em mudanças na política externa. Em que medida refletem simplesmente as diferentes visões de mundo de sucessivos Presidentes e Chanceleres? Até onde o interesse pessoal do Presidente pelas questões internacionais traduz-se em mudanças na atuação internacional do país? A existência de projetos nacionais distintos por parte dos partidos que alcançaram o poder tem sido elemento de relevo nos caminhos da política externa? As relações exteriores do País têm sido usadas como "moeda de troca" em articulações políticas domésticas? Essas são todas questões mais abrangentes que podem ser examinadas a partir da questão da reforma do CSNU.

Seria proveitosa também uma comparação entre os argumentos utilizados pelos membros do G-4 em defesa da reforma do Conselho de Segurança.[4] Seria especialmente revelador comparar a retórica da Índia e do Brasil com a da Alemanha e do Japão. O fato de o Brasil e a Índia países em desenvolvimento permite um arrazoado ligeiramente diferente para seu ingresso no Conselho quando comparado ao da Alemanha e do Japão. Também seria de interesse comparar os argumentos dos membros do G-4 voltados para dirimir resistências à reforma em seus respectivos entornos regionais e investigar a existência de uma maior convergência nos argumentos dos quatro países desde a formação do Grupo.

Por fim, talvez a principal questão levantada por este estudo é a mais óbvia: por que o Brasil tomou a decisão de empreender tantos esforços pela conquista de um assento permanente no CSNU? A decisão brasileira de pleitear o assento permanente não foi nem inevitável, nem mero fruto do acaso. Por um lado, há outros países de porte e/ou presença diplomática comparáveis às do Brasil que não empreenderam campanha semelhante, como o Canadá ou o México. Por outro, a consistência do discurso diplomático brasileiro acerca desse tema nas últimas duas décadas desautoriza a hipótese de que a busca pelo assento permanente tenha sido mera decisão inconseqüente de determinado governo.

Várias respostas já foram propostas para essa pergunta; todavia, a própria natureza das ciências sociais dificulta a noção de haver resposta "verdadeira" a ela. A complexidade da questão exige que diferentes hipóteses e interpretações sejam contrastadas e somadas, de modo a criar quadro mais fiel à realidade.

A natureza dos argumentos brasileiros em defesa da reforma do Conselho – com freqüentes referências a conceitos como representatividade, democratização, ameaças compartilhadas e multipolaridade – sugere que um dos elementos que inspirou e sustenta a campanha do Brasil seja uma visão específica do sistema internacional compartilhada pelos formuladores da política externa brasileira – em particular, o corpo diplomático. Investigar a efetiva existência de um "pensamento diplomático brasileiro", sua gênese e transmissão, suas características próprias e efetiva influência na elaboração e execução da política externa poderá se revelar dos mais proveitosos caminhos a serem trilhados pelos pesquisadores. Não só permitirá esclarecer as origens e os sustentáculos da campanha por um assento permanente, como poderá iluminar muitas das grandes questões ainda sob exame pelos estudiosos da política externa.

*Recebido para publicação em novembro de 2008*
*Versão definitiva em dezembro de 2008*

## Notas

1 Desde a redemocratização do Brasil, cada governo tem articulado um projeto próprio de política externa – reflexo da consolidação das instituições democráticas, processo que reafirmou o lugar da política externa como política pública por excelência, que busca alcançar os objetivos nacionais

conforme expressos pela vontade popular por meio das eleições. São perceptíveis, contudo, nítidas continuidades na política externa de sucessivos governos, entre as quais se encontra o desejo de conquistar assento permanente no CSNU.

2 Carta do Representante Permanente da Finlândia junto às Nações Unidas ao Presidente do Conselho de Segurança, que encaminhou em anexo o relatório do evento "'Hitting the Ground running': Workshop for Newly Elected Members of the Security Council", United Nations (2003), S/2004/135.

3 Importa perceber que a argumento trazido à tona por Amorim diz respeito não apenas à visão do Brasil sobre a natureza de um sistema internacional "ideal" (regido pelo Direito e não pela força), mas também à própria possibilidade de se construir esse tipo de sistema. A "política de poder" seria, nessa visão, não um dado da realidade, mas uma construção social – que poderia, eventualmente, ser substituída por outra. Postulando que as relações de força não são essenciais ao sistema, e sim contingentes, abre-se o caminho para outra visão de fortalecimento do Estado Nacional, desvinculada do poderio militar – a constituição de uma "potência civil", por assim dizer.

4 Grupo formado em 2004 por Alemanha, Brasil, Índia e Japão, que trabalha em favor de uma reforma do Conselho que contemple assentos permanentes para os membros do grupo.

## Referências bibliográficas


ALMEIDA, Paulo Roberto de (2004), *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil*. Porto Alegre, UFRGS.

ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique e LESSA, Antônio Carlos (org.) (2006), *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*, vol. 2. São Paulo, Saraiva.

AMORIM, Celso (1993), "Discurso no Debate Geral da 48ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas" *in* Luiz Felipe de Seixas Corrêa (org.) (2007), *O Brasil nas Nações Unidas*. Brasília, FUNAG, pp. 569-578.

_______ (1994), "Discurso no Debate Geral da 49ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas" *in* Luiz Felipe de Seixas Corrêa (org.) (2007), *O Brasil nas Nações Unidas*. Brasília, FUNAG, pp. 581-589.

________ (1995), "O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas". *Política Externa*, vol. 3, n° 4, pp. 3-15.

________ (1998a), *A Reforma da ONU*. Conferência proferida no Instituto de Estudos Avançados (IEA) (http://www.iea.usp.br/artigos; última visita: 24/5/2008).

________ (1998b), *Entre O Desequilíbrio Unipolar e a Multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no Período Pós-Guerra Fria*. Conferência proferida no Instituto de Estudos Avançados (IEA) (http://www.iea.usp.br/artigos; última visita: 24/5/2008).

________ (2005), "Discurso no Debate Geral da 60ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas" *in* Luiz Felipe de Seixas Corrêa (org.) (2007), *O Brasil nas Nações Unidas*. Brasília, FUNAG, pp. 751-756.

________ (2007), *Política Externa Brasileira*, Volume II. Discursos, Artigos e Entrevistas do Ministro Celso Amorim. Brasília, FUNAG.

BLUM, Yehuda Z. (2005), "Proposals for UN Security Council Reform". *The American Journal of International Law*, vol. 99, n° 3, pp. 632-649.

BOURANTONIS, Dimitris e MAGLIVERAS, Konstantinos (2002), "The Enlargement of the UN Security Council: Reflections from the Current Debate". *Politics*, vol. 22, n° 1, pp. 24-30.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores (2007a), *O G-4 e as Nações Unidas: Textos, Comunicados e Documentos.* Brasília, FUNAG.

________ (2007b), *Repertório de Política Externa: posição do Brasil*. Brasília, FUNAG.

CARDOSO, Fernando Henrique (2001), "Discurso no Debate Geral da 56ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas" *in* Luiz Felipe de Seixas Corrêa (org.) (2007), *O Brasil nas Nações Unidas.* Brasília, FUNAG, pp. 681-687.

CHEIBUB, Zairo B (1985), "Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma Perspectiva Histórica". *Dados*, vol. 28, nº 1, 1985, pp. 113-131.

DIMITRÍJEVICS, Anna (2004), *Strengthening the Legitimacy and Effectiveness of the Security Council*: advice to the UN High Level Panel on Threats, Challenges, and Change. Oxford (http://www.oxfordgovernance.org/fileadmin/Publications/GA002.pdf; última visita: 24/5/2008).

FONSECA JR., Gelson (1998a), *A Legitimidade e outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações.* São Paulo, Paz e Terra.

________ (1998b), *Anotações sobre as Condições do Sistema Internacional no Limiar do Século XXI: a Distribuição dos Pólos de Poder e a Inserção Internacional do Brasil.* Conferência proferida no Instituto de Estudos Avançados (IEA) (http://www.iea.usp.br/artigos; última visita: 24/5/2008).

FRASER, Trudy (2006), *The United Nations Security Council and the G4 Debate:* Implications for Contemporary Collective Security. Brazilian International Studies Association Annual Conference, University College Cork.

GOFFREDO JUNIOR, Gustavo Sénéchal de (2005), *Entre Poder e Direito: a Tradição Grotiana na Política Externa Brasileira.* Brasília, FUNAG.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (org.) (1993), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change.* Ithaca, Cornell University Press.

HURRELL, Andrew (2004), *Working with Diplomatic Culture: Some Latin American and Brazilian Questions.* Annual Meeting of the International Studies Association, Montreal. Mimeo.

KAGAN, Robert (2006), *Dangerous Nation: America's Place in The World from its Earliest Days to The Dawn of the 20th Century*. Nova York, Alfred A. Knopf.

LAFER, Celso (2001), *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro.* São Paulo: Perspectiva.

________ (2002), "Discurso no Debate Geral da 57ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas" *in* Luiz Felipe de Seixas Corrêa (org.) (2007), *O Brasil nas Nações Unidas.* Brasília, FUNAG, pp. 693-698.

LAMPREIA, Luiz Felipe (1995), "Discurso no Debate Geral da 50ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas" *in* Luiz Felipe de Seixas Corrêa (org.) (2007), *O Brasil nas Nações Unidas.* Brasília, FUNAG, pp. 595-605.

________ (1997), "Discurso no Debate Geral da 52ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas" *in* Luiz Felipe de Seixas Corrêa (org.) (2007), *O Brasil nas Nações Unidas.* Brasília, FUNAG, pp. 625-634.

LIMA, Maria Regina Soares de (2006), "Decisões e Indecisões" (http://cartacapital-old.ig.com.br/2006/12/decisoes-e-indecisoes; última visita: 31/5/2008).

LULA DA SILVA, Luiz Inácio (2003), “Discurso no Debate Geral da 58ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas” *in* Luiz Felipe de Seixas Corrêa (org.) (2007), *O Brasil nas Nações Unidas*. Brasília, FUNAG, pp. 703-710.

MEAD, Walter Russell (2002), *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*. Nova York, Routledge.

MELLO E SILVA, Alexandra (1998), “Idéias e Política Externa: A Atuação Brasileira na Liga das Nações e na ONU”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 2, n° 41, pp. 139-158.

NOGUEIRA BATISTA, Paulo (1992/1993), “Presidindo o Conselho de Segurança da ONU”. *Política Externa*, vol.1, n°3, pp.86-99.

OLIVEIRA FILHO, Artur Pereira e (1970), “O Brasil e o Conselho de Segurança: Revelações Vinte Anos Depois”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 13, n° 49-50, pp. 131-136.

PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel (2006), *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro, Contraponto.

PUTNAM, Robert D. (1988), “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. *International Organization*, vol. 42, n° 42, pp. 427-460.

SARNEY, José (1989), “Discurso no Debate Geral da 44ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas” *in* Luiz Felipe de Seixas Corrêa (org.) (2007), *O Brasil nas Nações Unidas*. Brasília, FUNAG, pp. 505-516.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (Org.) (2007), *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília, FUNAG.

TAHIR-KHELI, Shirin (2005), Senior Advisor to the Secretary of State for UN Reform, on UN Reform, in the 59th General Assembly.

VARGAS, João A. C. (2008), “Campanha Permanente: a Construção do Substrato Normativo da Busca do Brasil por uma Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas”, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília (UnB, IREL),

WEISS, Thomas (2003), “The illusion of UN Security Council Reform”. *The Washington Quaterly*, vol. 26, n° 4, pp. 147-161 (http://www.twq.com/03autumn/docs/03autumn_weiss.pdf; última visita: 8/5/2008).

## Resumo

Este artigo visa a sistematizar os argumentos que a diplomacia brasileira tem utilizado em defesa do pleito do País por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Identifica quatro argumentos básicos, que têm se mantido relativamente constantes do Governo Sarney até o Governo Lula: o “argumento legitimador geral”, que versa sobre a necessidade de reformar o Conselho; o “argumento legitimador doméstico”, que diz respeito à necessidade de convencer o público interno brasileiro da importância de o Brasil ingressar no órgão como membro permanente;  o “argumento credencial”, que busca justificar porque deveria ser o Brasil e não outro país a ocupar assento permanente; e o “argumento regional”, esgrimido

para diminuir resistências do entorno regional ao pleito brasileiro. O artigo aponta, ainda, caminhos para futuras investigações sobre o pleito brasileiro por uma reforma do Conselho de Segurança.

**Palavras-chave**: Política externa brasileira, Nações Unidas, Conselho de Segurança, reforma do Conselho de Segurança, pensamento diplomático brasileiro.

## Abstract

**To persuade and legitimize: Brazilian arguments for Security Council reform**
This article seeks to systematize the arguments but forth by Brazilian diplomacy in defense of the country's quest for a permanent seat on the United Nations Security Council. It identifies four basic arguments, which have remained relatively constant from the Sarney administration to the Lula administration: the "general legitimizing argument", which deals with the need to reform the Council; the "domestic legitimizing argument", which refers to the need to convince the internal Brazilian public of the importance of the country's becoming a permanent member; the "credentials argument", which attempts to justify why Brazil and not another country should get a permanent seat; and the "regional argument", used to diminish regional resistance to the Brazilian campaign. The article also indicates avenues for further investigations regarding Brazil's quest for a reform of the Security Council.

**Key words**: Brazilian foreign policy, United Nations, Security Council, Security Council reform, Brazilian diplomatic thought.

# A IMPORTÂNCIA DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1995-2002)*

*Daniel de Campos Antiquera*

## Introdução

Este artigo objetiva refletir sobre a relação entre a política externa brasileira (PEB) e o processo de fortalecimento institucional do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), com a sua transformação numa organização internacional, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), dos anos 1990 até 2002. Os estudos a respeito PEB têm dado pouca atenção para o possível espaço ocupado pela Amazônia na agenda internacional do país. Já os poucos estudos de relações internacionais voltados para a Amazônia, e especificamente para o TCA, não associam sua dinâmica à política exterior do Brasil, utilizando predominantemente uma literatura sobre regimes internacionais. São nestas lacunas que se insere o presente trabalho.

A questão central que orienta o artigo é procurar verificar em que medida as transformações no TCA acompanham as variações na PEB. Ou seja, procura-se refletir se é possível identificar nas mudanças de perspectiva da PEB o fator explicativo fundamental para se compreender a evolução deste projeto que envolve os países com território amazônico. Em poucas palavras, trata-se de pensar a hipótese de que o Brasil exerce de fato uma posição de sensível preponderância na dinâmica do TCA. A análise será feita por meio da justaposição da evolução histórica do TCA e da PEB, procurando identificar os possíveis vínculos entre ambas. Para isso o trabalho analisa documentos do TCA e do Itamaraty, bem como se baseia nas análises disponíveis sobre a PEB do período, complementando a pesquisa com entrevistas com atores envolvidos. Ao mesmo tempo, pretende-se discutir: qual é a importância desse mecanismo que reúne os países do norte da América do Sul para a estratégia externa do Brasil nesse período? Qual a importância do TCA dentro do projeto brasileiro de regionalização, que tem como fim a constituição de uma América do Sul unida sob sua influência?

O trabalho se concentrará no período que vai de 1995 até 2002, pois é este o momento em que se processa a institucionalização do TCA, tornando-se uma organização internacional. No início, no entanto, será feita uma breve síntese do

---

* Artigo baseado em minha dissertação de mestrado (Antiquera, 2006). Uma versão anterior deste trabalho foi apresentado no Grupo de Trabalho "América do Sul e Regionalismos Comparados do Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) de 2007.

período anterior, entre 1989 e 1994, para que se possam melhor compreender os anos seguintes. E no final, breves considerações sobre os anos que se seguem a 2002.

Em cada período se destacará o perfil da PEB e as mudanças no TCA, até a conclusão de sua transformação. Na primeira parte será caracterizado o que se denominou "período de transição" tanto para a PEB quanto para o TCA. A segunda parte aborda o período de 1995-200, dividido em dois momentos distintos: 1995-1998 e 1999-2002. Cada período, a despeito de linhas de continuidade, mostra características próprias que ajudam a explicar as alterações nos objetivos do Tratado. Tal análise pode evidenciar aspectos importantes e subestimados da construção de um projeto para a América do Sul (como, por exemplo, a dificuldade de tratá-la como uma unidade) bem como destacar o papel desempenhado pela Amazônia na PEB e também lançar luzes sobre a forma de atuação internacional do Brasil.

## 1. Antecedentes imediatos: 1989-1994[1]

A partir de 1989 o TCA, que, durante a década de 1980 estivera praticamente relegado ao esquecimento, passa por um processo de revalorização. São indicadores desse processo:

– a ocorrência de duas reuniões de presidentes dos países membros do Tratado, em 1989 e 1992 (aliás, as únicas de sua história);
– a criação das comissões especiais temáticas (entre 1988 e 1990 foram criadas 6 das 7 comissões do TCA);
– a formulação da maior parte dos projetos no âmbito do Tratado (embora muitos não tenham sido executados);
– a proposta da diplomacia brasileira, feita em 1993, de transformá-lo em uma organização internacional, com a criação de uma sede permanente, orçamento próprio e personalidade jurídica internacional;
– a proposta de atribuir um conteúdo econômico ao Tratado, com a Iniciativa Amazônica (dezembro de 1992).

Entre as razões dessa revalorização, a principal, como se explicitará a seguir, é a importância que o mecanismo vai representar para a PEB[2], a partir de mudanças substanciais no cenário internacional e na forma de atuação internacional do Brasil, que caracterizam os anos 1990.

Antes de mais nada, é indispensável que se mencione o contexto internacional, marcado pelo fim da Guerra Fria, representado pela queda do muro de Berlim (1989) e o desmoronamento da União Soviética (1991). Este cenário trará implicações diretas para a PEB. Em primeiro lugar, porque será o ambiente propício para a ascensão de líderes políticos propensos a uma maior aproximação dos Estados Unidos (EUA), como é o caso de Fernando Collor. Nesse sentido, a PEB vai abandonar seu perfil "terceiro mundista", com um discurso de confrontação com os países desenvolvidos, substituindo-o por um de convergência. Mas esta mudança será gradual, principalmente em razão da

permanência da disputa sobre o tema ambiental e dos povos indígenas. A resolução da equação (por um lado o intuito de formular um discurso de convergência e, por outro, a necessidade de responder às críticas internacionais) é feita por meio do conceito de desenvolvimento sustentável, que é consagrado na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD ou, como é mais conhecida, ECO 92). Por meio desse conceito, o Brasil coloca-se ao lado do discurso de proteção ao meio ambiente, ao mesmo tempo em que preserva os espaços para se discutir o desenvolvimento e, mais especificamente, a transferência de recursos e tecnologia.

A Amazônia então volta ao centro do debate, o que ajuda a compreender a revalorização do TCA[3]. Também a possibilidade de maior destinação de recursos para projetos voltados à região amazônica é um dos elementos que explica a proposta brasileira em aumentar o grau de institucionalização do Tratado, de forma que ele pudesse ser um instrumento mais eficaz na captação e aplicação desses recursos.[4]

Por fim, outro elemento fundamental de mudança para a PEB é o abandono de um discurso latino americanista (muito forte na década de 1980[5], e ligado à postura "terceiro mundista") e sua substituição pela perspectiva sul americana. O fator fundamental para esta mudança é a passagem do México para o "norte", com a assinatura do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), em 1992 (embora o acordo entre em vigor em 1994). Com isso, além da preocupação brasileira de que os investimentos norte-americanos se concentrem no México e os produtos deste país passem a ter um maior acesso ao mercado norte americano, fica abalada a noção da América Latina.

O Brasil passa então a privilegiar a América do Sul. O principal instrumento da política sul americana do país, e sua grande prioridade em termos de atuação internacional, é o Mercado Comum do Sul (Mercosul). No entanto, o norte da América do Sul também entra no projeto, como evidenciado pela Iniciativa Amazônica (1992) e sua transformação na proposta da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA, em 1993).[6] Para ambos os casos, o TCA será considerado um instrumento fundamental de contato com os países do norte da América do Sul. Outro aspecto fundamental é a prioridade, que já se mostra neste período, às negociações comerciais internacionais, especialmente no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), com os debates que se dão no interior da Rodada do Uruguai, encerrada em 1994. A importância que as negociações no GATT e, a partir de 1995, na Organização Mundial do Comércio (OMC), terão para a PEB ajudam a compreender a estratégia do país de tentar fortalecer o Mercosul e constituir um bloco Sul Americano.

## 2. A transformação do TCA em organização e a política externa recente (1995-2002)

Depois de caracterizar o período de transição[7], serão destacados os processos de consolidação das mudanças ocorridas. No âmbito do TCA, entre 1995 e 2002, os esforços ficarão concentrados na criação e construção da organização internacional

em que se transformará o Tratado: OTCA. É importante refazer este caminho, para que se compreenda o perfil atual do mecanismo. Em seguida, e seguindo a linha de análise deste trabalho, será feita uma tentativa de síntese das principais diretrizes da política externa entre 1995 e 2002, para que então se possa complementar a compreensão do significado que o TCA terá neste período.

No processo de valorização por que passa o TCA desde 1989, surge a preocupação em torná-lo operacional e eficiente, pelas várias razões já expostas. No entanto, o fato de ter aumentado a importância do TCA para a estratégia internacional do Brasil não faz com que automaticamente se alterem seus problemas específicos. Aliás, pelo contrário: um dos principais motivadores da proposta brasileira foi o ativismo que a secretaria *pro tempore* do Equador tomou. O Itamaraty via com grande preocupação a idéia da "autonomia técnica" que marcou o período. Alguns convênios internacionais e projetos foram realizados à revelia do MRE, e reforçar a institucionalização poderia diminuir o risco de ações dessa natureza, subordinando às decisões técnicas aquelas de caráter diplomático (Antiquera, 2006: 131).

O tema do fortalecimento institucional do TCA, apesar de formalizado na proposta brasileira feita em 1993, aparece pela primeira vez na III Reunião de Ministros das Relações Exteriores (RMRE), em 1989, em Quito.[8] Nesta reunião, surge a pauta da melhor definição de funções dos órgãos, fortalecimento da secretaria e sua transformação em permanente, a idéia de um fundo financeiro e da busca por possíveis fontes de recursos externos. Estes temas estiveram presentes nos dez anos seguintes, sendo impulsionados a partir de 1993, com a proposta brasileira, quando se inicia de fato o processo de criação da secretaria permanente.

Nesta ocasião, no entanto, não foi possível se atingir um consentimento entre os signatários. Em 1994, além de o Brasil reiterar a proposta, o Conselho de Cooperação Amazônica (CCA), em sua VI Reunião, criou uma comissão para estudar as implicações técnicas, administrativas, jurídicas e financeiras da instalação de uma secretaria permanente[9]. Finalmente, em 1995, a V RMRE, no Peru, decide pela criação da secretaria permanente. Desde esse ano, então, todas as reuniões do Tratado até 2002 estiveram voltadas para a consolidação da alteração decidida.

Podem-se identificar dois processos paralelos, do ponto de vista da PEB: por um lado o interesse em tornar o mecanismo mais operacional e eficiente (com vistas a otimizar a captação de recursos), mas por outro lado, o interesse de conter a autonomia dos tomadores de decisão no âmbito do Tratado.

### 2.1. Consolidação das mudanças do início dos anos 90: primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e a mudança do texto do TCA (1995-1998)

No dia 1º. de janeiro de 1995, assume a presidência do Brasil o ex-chanceler e ex-ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso. Com ele, assume o MRE Luiz Felipe Lampreia e a PEB a partir da segunda metade dos anos 1995 irá aprofundar as características surgidas na fase de transição.

Em 1994, é encerrada a Rodada do Uruguai do GATT, e é criada a OMC, que se tornará uma das principais arenas da atuação internacional do Brasil, aprofundando a importância que Celso Lafer, já em seu discurso de posse como ministro das relações exteriores, em 1992, atribuíra às negociações comerciais multilaterais.

Ainda em dezembro de 1994, na Cúpula das Américas, são iniciadas as negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Antes de o projeto ter sido formalizado, a chancelaria brasileira já havia traçado sua estratégia: expandir o pólo aglutinador formado pelo Mercosul pela América do Sul, como meio de resistência à completa preponderância norte americana no continente, ou seja, a constituição de um agrupamento que pudesse significar um poder de barganha maior no processo de liberalização comercial (Mello, 2000: 128-134 e 163-171). Em 1998 ocorrerá, em Santiago do Chile, a II Cúpula das Américas para negociação da ALCA.

As tratativas para formulação de acordos de liberalização comercial não se restringirão ao contexto hemisférico. No final de 1995, é assinado um acordo quadro de cooperação inter-regional entre o Mercosul e a União Européia: uma tentativa para melhorar as relações econômicas internacionais, bem como uma alternativa à exclusividade do projeto de integração norte americano. Esse acordo representa a opção por uma atuação multilateral de *global player*, ou seja, a busca de alternativas no âmbito da política externa e de protagonismo internacional. A expressão é utilizada por Celso Amorim para substituir a expressão *global trader*. (Mello, 2000: 182-185; Vizentini, 2003: 97 e Oliveira, 2005: 254).

No mesmo sentido da diversificação dos parceiros internacionais, o Chefe de Estado estabelece um protagonismo nos contatos e negociações, por meio de uma agenda intensa de viagens e uma concepção bastante definida da política exterior, prática que será denominada "diplomacia presidencial".[10] Nos três primeiros anos de mandato o presidente visita mais de vinte países (que incluem Ásia do Leste, China, Índia e África do Sul), o que se relaciona, além da busca de novas frentes de relacionamento econômicos, à construção de uma imagem do país como ator global, buscando aumentar seu prestígio, inclusive com a utilização do prestígio da figura do presidente. É de se destacar, no entanto, que dos vinte países mencionados apenas um integra o TCA: a Venezuela, que Fernando Henrique Cardoso visitou em 1995.

Também tendo em vista a imagem internacional, o Brasil vai enfatizar sua política de adesão aos regimes internacionais, em especial àqueles relacionados com a contenção da tecnologia nuclear· Em maio de 1994, o Brasil aderira ao Tratado de Tlatelolco para proscrição de armas nucleares na América Latina. Em agosto de 1995 é assinada a Declaração de São José dos Campos, com a renúncia brasileira de produzir, adquirir ou transferir mísseis nucleares de longo alcance e, em outubro do mesmo ano, o país adere ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR). No ano seguinte, ainda há a adesão ao Grupo de Supridores Nucleares (NSG), que controla a exportação de tecnologia e bens nucleares, e ao Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT). Todo o processo culmina com a adesão, em setembro de

1998, ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), colocando fim a uma resistência histórica do Brasil a se submeter às suas condições.[11]

Junto com todos esses pontos da agenda externa do país, e também reforçando os objetivos da universalização e da construção de um papel ativo no contexto mundial, a prioridade máxima deste período será a manutenção do Mercosul (impedindo que as recorrentes crises levem ao seu esfacelamento), inclusive como plataforma da inserção internacional do país. Nesse sentido, foi importante a entrada em vigor da fase de união aduaneira (com o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum), em 1995, que dá um sentido mais político ao bloco e lhe confere personalidade jurídica internacional.

Segundo Mello, no entanto, "[a]pesar de toda a retórica quanto à prioridade conferida ao Mercosul como eixo da PEB e como núcleo dos círculos concêntricos da sua estratégia regionalista, os limites no compromisso do Brasil com o aprofundamento da integração sub- regional manifestaram-se explicitamente ao longo da segunda metade da década de 1990" (Mello, 2000: 172). Mas se o país não investirá no aprofundamento do processo de integração, por outro lado procurará expandi-lo. Assim, a estratégia sul americana do Brasil vai continuar, apesar do desaparecimento do termo ALCSA (*idem*: 187-188).

Em 1996, há a associação do Chile e da Bolívia ao Mercosul, embora não como membros plenos. O primeiro negociava também seu ingresso no Nafta, enquanto a segunda, cada vez mais vinculada ao Brasil (especialmente após o acordo para fornecimento de gás natural, em 1993), desde julho de 1992 já havia solicitado sua adesão gradual ao bloco do Cone Sul. Mas o Tratado de Assunção não permite a entrada de integrantes de outros esquemas de livre comércio – por isso a estratégia brasileira de expansão do Mercosul seria a de *building blocks* (Mundo Pangea, 1996: 8)[12], ou seja, fazer a integração a partir dos blocos sub-regionais já existentes.

Ainda em 1995 foi iniciada a negociação do Mercosul com a Venezuela, depois transformada em negociação Mercosul/Comunidade Andina[13], que resultou num acordo em 1998. Mas, no ano seguinte, o Brasil abandonou o formato de conversações entre blocos e passou a tratar individualmente com o grupo andino, fechando um Acordo de Complementação Econômica em julho de 1999. Para Mello, a decisão brasileira "foi reveladora quanto à importância conferida pelo Brasil à expansão de suas relações com outros países da América do Sul, mesmo que em detrimento da unidade de ação externa do Mercosul" (2000: 190).

Durante o primeiro mandado de Fernando Henrique Cardoso, portanto, a ênfase na regionalização, em conjunto com as negociações econômicas multi e bilaterais, e a busca pela construção de uma imagem positiva do país, têm em vista a caracterização do país como um ator global relevante. Regionalização (no sentido de expansão na América do Sul e não de aprofundamento dos processos de integração), prestígio internacional e "globalismo"[14] (no sentido de participação em regimes internacionais e diversificação dos parceiros em escala mundial) podem sintetizar o perfil da política externa do período.

Os três elementos se refletem no TCA. A idéia do prestígio internacional está fortemente relacionada com a valorização do tema ambiental e, por conseguinte, da Amazônia. Ou seja, cuidar da maior floresta tropical do planeta reforça a posição do Brasil (e dos outros signatários) como convergente com o *mainstream* internacional.[15] Ao mesmo tempo, as reuniões do TCA mostram uma preocupação com a manutenção da vitalidade do tema do desenvolvimento sustentável e da pauta ecológica, como pode ser exemplificado pela declaração final da Reunião de Ministros das Relações Exteriores, em Lima (1995).[16]

Nesta mesma reunião, pela primeira vez na história do Tratado houve a participação de representantes de organismos internacionais como observadores, o que passará a ser recorrente. Tal fato ilustra, em primeiro lugar, o processo de abertura por que passará o TCA, processo cujo início pode ser identificado na mudança de discursos ocorrida no começo da década (como mencionado no item anterior). O objetivo é, além de mostrar abertura ao diálogo, receptividade e confiabilidade (ligados à idéia de prestígio), investir na possibilidade de captar mais recursos internacionais.

A participação de organismos internacionais também tem relação com o que foi denominado "globalismo", ou seja, a diversificação das parcerias e contatos internacionais. Basta mencionar os convênios do TCA com o Reino dos Países Baixos, Programa da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), União Européia, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Fundo para o Meio Ambiente Mundial (GEF).

No caso da regionalização, este elemento está presente, nesta fase, ainda como um processo de reforço dos laços entre os países amazônicos, incentivado pelo Tratado:

> Convencidos de que los processos recientemente alcanzados, en base a los interesses comunes establecidos en el Tratado, **necessitan ser decididamente impulsionados para profundizar y avanzar en el processo de cooperación regional** [...] ( TCA, 1978; grifos nossos).

Ao analisar a participação dos signatários em alguns fóruns temáticos internacionais, Torrecuso (2005: 81) mostra que esta aproximação serve também para manifestações em âmbitos externos, inclusive apontando a posição de liderança do Brasil (que integra a idéia da regionalização).

O pretenso protagonismo intenção de evitar utilizar a palavra liderança do Brasil, com relação à América do Sul, voltado aos países amazônicos, pode ser também identificado na atuação brasileira como um dos garantes do Protocolo de Paz, Amizade e Limites (Protocolo do Rio de Janeiro), de 1942.[17] Quando, em janeiro de 1995, os dois países andinos entraram novamente em guerra, o Brasil intermediou as negociações para encerramento do conflito, gestão que durou até 1998, quando foi assinado o Tratado de Paz, em Brasília.

No âmbito do TCA, outra característica da PEB se manifesta, também relacionada à forma escolhida para a regionalização: uma certa resistência ao aprofundamento do

processo de cooperação. Em primeiro lugar, entre 1995 e 1998 o Brasil continua sem a sua Comissão Nacional Permanente, ou seja, sem o órgão que seria competente para implementar as decisões do Tratado no território nacional. No mais, a discussão entre a autonomia das decisões técnicas ou sua submissão à formalidade dos procedimentos diplomáticos manifesta-se neste período principalmente com relação às Comissões Especiais. Na VI Reunião do Conselho de Cooperação Amazônica, a posição brasileira se reflete na resolução RES/VI CCA/1, que propõe alterar o regulamento da Secretaria Pro Tempore, subordinando às Comissões Especiais às instâncias diplomáticas.[18] No mesmo sentido, a posição brasileira na VIII Reunião do CCA, ocorrida em Caracas, em 1997:

> **3.2** En cuanto a las fechas y sedes de las Reuniones Ordinarias de las Comisiones Especiales de la Amazonia, el Delegado del Brasil expresó la importancia de las Comisiones Especiales como instancias de naturaleza técnica y gubernamental en el marco del TCA que deben reunirse anualmente. **Añadió que las fechas y sedes deberían ser flexibles, y que debían ser coordinadas por vía diplomática**"(grifos nossos).

Mas mesmo a cautela da diplomacia brasileira não significa uma oposição à transformação do TCA em organização internacional, o que aliás, decorreu de uma proposta sua. Neste período (1995-1998) as reuniões nas instâncias do Tratado se concentram especialmente na definição dos termos da futura OTCA. As negociações a respeito do formato jurídico, competência e financiamento da nova secretaria permanente irão até dezembro1998, quando os chanceleres se reunirão extraordinariamente em Caracas para assinarem o protocolo de emenda ao TCA (Anexo II), alterando o Artigo 23º, que se referia à secretaria *pro tempore*. O protocolo dota a OTCA de personalidade jurídica, o que lhe atribui competência para assinar acordos com os membros, outros Estados e outras organizações internacionais (Artigo 1º). Determina que a sede da secretaria permanente seja instalada em Brasília e que sua função é implementar os objetivos do Tratado (Artigo 3º). Além disso, prevê a elaboração de planejamento financeiro (Artigo 2º, Parágrafo 2).

## 2.1. América do Sul e com o mundo: a implementação da OTCA e a política externa do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002)

A política externa da segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) não apresenta grandes rupturas com relação ao sentido geral do primeiro mandato (inclusive Luiz Felipe Lampreia permanece, até 2001, como chanceler). Mas há um fator que irá condicionar a atuação internacional brasileira do período: as fortes crises no entorno regional e mesmo no plano mundial.

Mesmo internamente, a transição de um período a outro demonstra graves problemas, em decorrência principalmente da crise financeira internacional que se espalhava desde 1997 (a partir do Leste Asiático e passando pela Rússia), aliada à

fragilidade econômica da economia brasileira. Devido ao receio dos investidores, em 1998 houve intensa saída de capitais do país, que precisou contar com um pacote de ajuda financeira de FMI de US$ 4,15 bilhões (Vizentini, 2003: 98). Em janeiro de 1999, para conter a crise, o Brasil buscou incentivar as exportações (desvalorizando sua moeda), atrair investimentos e conter a inflação (por meio da elevação da taxa de juros).e adotou política de elevação da taxa de juros para atrair investimentos e conter a inflação.

Mas esta medida foi tomada sem qualquer consulta aos parceiros do Mercosul, o que gerou nos demais sócios do bloco um receio de o comércio intrabloco ser desequilibrado em favor do Brasil, e ao mesmo tempo, de que houvesse uma fuga de capitais para este país. A Argentina, que já passava por dificuldades financeiras e resistia a um acordo sobre automóveis e sobre o setor açucareiro, estabeleceu restrições à importação de tecidos, inclusive produzidos no Brasil, o que estremeceu a relação entre os dois (Bandeira, 2003: 526-529).

A situação financeira da Argentina vai piorar até chegar ao seu auge entre o fim de 2001 e o início de 2002, gerando grandes ondas de mobilização social e contestação política. O Paraguai também passava por séria crise econômica e política, o que se agravou após o assassinato de seu vice-presidente em março de 1999, levando a situação à beira de uma ruptura institucional, o que tanto o Brasil como a Argentina ajudaram a impedir (*idem*: 554-555). O quadro econômico não era melhor no outro sócio do Mercosul, o Uruguai, cujos índices só pioraram a partir de 1999. A Bolívia, em 2000, devido à pobreza crescente e ao aumento da insatisfação com o papel de empresas estrangeiras no país, passará pela decretação do estado de sítio e a renúncia de seu presidente. No Equador, a convulsão social será ainda maior em 1999, com levantes indígenas e militares. A interferência dos EUA foi decisiva para conter um golpe de Estado com a saída do presidente, em janeiro de 2000 (Bandeira: 554-558).

Também politicamente o momento não era bom para a aproximação regional. A Argentina, o Uruguai e o Chile[19] tendiam a aproximar-se dos EUA. No caso da primeira, pode-se ilustrar com a pretensão de ingresso na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (*idem*: 529-530). Segundo Bandeira (2003: 530), a solicitação da Argentina está relacionada com a perspectiva de intervenção norte americana na Colômbia (em razão das drogas e da guerrilha). A presença dos EUA nos assuntos sul americanos reforça-se, então, por duas vias: os países que procuram estreitar as relações com a potência hemisférica e, o interesse desta em alguns assuntos internos, como é o caso da Colômbia ou a já referida participação no processo no Equador.

Em agosto de 2000, é anunciado o Plano Colômbia, por meio do qual os EUA apoiariam com recursos e treinamento militar o combate ao narcotráfico. O Plano Colômbia assume especial atenção para o Brasil, primeiro porque reforça o sentido de vinculação do beneficiário da ajuda aos EUA e segundo porque traz o interesse direto deste país ao interior da Amazônia (Bandeira, 2003: 559-562; Vizentini, 2003: 101), o que vai reforçar a priorização desta região para a política brasileira de defesa, processo que se inicia na década de 1980.

Complementando o perfil de instabilidade do período, não há como não mencionar os atentados nos EUA, em setembro de 2001, que levam a uma redefinição da concepção de segurança no plano internacional, e também alimentam uma tendência ao unilateralismo dos EUA, o que, para a PEB, constitui uma ameaça (Lafer, 2004: 132-133). Basicamente então, entre 1999-2002 a América do Sul se vê abalada, e os EUA adotam uma postura mais incisiva no hemisfério e no mundo.

Por todas essas razões, desde econômicas até políticas e estratégicas, a afinação com o *mainstream* vai ser minimizada, dando espaço para um discurso de diálogo, mas com a tentativa de marcar posição, crítica muitas vezes (Vizentini, 2003: 98).[20] A grande importância das negociações econômicas internacionais será reforçada, especialmente durante a segunda gestão de Celso Lafer, que substitui Luiz Felipe Lampreia em 2001.[21] A política externa do país será um instrumento da tentativa de ampliar o acesso dos produtos brasileiros a mercados estrangeiros. Por isso o tom cada vez mais crítico ao protecionismo, em especial dos países desenvolvidos. No modelo econômico brasileiro, dependente de divisas para fechar o balanço de pagamentos, em especial quando a taxa de juros é bastante alta, as exportações se tornarão progressivamente mais importantes. Em setembro de 2001, o presidente Fernando Henrique usou a expressão "exportar ou morrer".

Do ponto de vista da política externa, então, a situação do Brasil é complicada. A América do Sul, eleita como espaço de inserção internacional, inclusive como forma de manter uma certa autonomia com relação aos EUA, está debilitada enquanto grupo (ainda não plenamente constituído, ressalte-se). Ou seja, o projeto brasileiro de unificá-la sob sua  influência está ameaçado pelas crises e pela maior presença dos EUA. Por outro lado, com a ascensão de Hugo Chávez ao poder na Venezuela, o Brasil ganha um aliado na resistência à ALCA, e um importante parceiro (entre outras razões, devido ao petróleo) disposto a negociar seu ingresso no Mercosul

O Brasil insiste em seu projeto sul americano e promove, em setembro de 2000, a Cúpula Sul Americana. Este encontro tenta reafirmar os laços políticos entre os países sul americanos e, assim, barrar o avanço norte americano nas negociações comerciais (ALCA) e também do ponto de vista militar (Plano Colômbia). O projeto da ALCSA é revitalizado (apesar de não se ter utilizado este nome), com a perspectiva de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina. Mas o mais importante é que o Brasil iniciará uma nova estratégia para seu projeto de regionalização: a investimento na integração física como forma de estreitar os laços com os vizinhos sem que se necessite de uma coordenação tão grande quanto aquela voltada para a liberalização comercial ou coordenação de políticas macroeconômicas.

Pouco antes da reunião, o presidente escreve um artigo em que já aparece a questão da integração física:

> A vocação da América do Sul é a de ser um espaço econômico integrado, um mercado ampliado pela redução ou eliminação de entraves de obstáculos ao comércio, e **pelo aprimoramento das conexões físicas em transportes e comunicações** (*apud* Bandeira, 2003:575; grifos nossos).[22]

Neste cenário o norte da América do Sul vai ganhar destacada importância. Em primeiro lugar porque é o espaço da região com menos interligações físicas, o que significa um maior potencial ainda não desenvolvido – seja em termos econômicos, seja em termos de segurança. Em segundo, pela valorização econômica que decorre de atividades de desenvolvimento recente, como a expansão da produção de soja para Roraima, com o objetivo de exportar para a Venezuela, concorrendo com os produtores norte-americanos.[23] Também a importação de energia dos países vizinhos depende de uma adequada infra-estrutura física. A perspectiva de integração física da América do Sul, além do sentido político relacionado ao fortalecimento dos vínculos entre os países (em oposição a uma vinculação maior com países de fora da região, como os EUA), relaciona-se também à problemática mencionada de acesso a mercados e aumento das exportações.

E a OTCA, apesar de concentrada no processo de implementação da secretaria permanente, será um espaço privilegiado de estabelecimento e divulgação desta agenda, bem como da articulação dos signatários em torno das novas prioridades estabelecidas. Pode-se perceber isto claramente no discurso que o presidente Fernando Henrique Cardoso faz no encerramento da VI Reunião de Chanceleres do TCA, em 2000:[24]

> O TCA reflete as realidades e os desafios da integração. E quando falo de integração, não tenho em mente apenas os aspectos comerciais. Penso igualmente – o que às vezes é até mais importante – nas iniciativas de integração física, de energia, transportes ou comunicações. Na relação entre a integração comercial e a integração física há sempre a ameaça de um círculo vicioso que leva à estagnação e ao atraso. Não se faz a estrada porque não há comércio. E não se desenvolve o comércio porque não existe estrada (2000).

No balanço de sua gestão, Celso Lafer, após falar da IIRSA, reforça esse sentido da OTCA:

> Quero também mencionar a importância atribuída ao Tratado de Cooperação Amazônica, que acabamos de converter numa Organização com secretaria permanente, em dezembro de 2002. Essa institucionalização tem significado econômico, ambiental e político e **se insere nessa mesma visão voltada para conferir um novo patamar à organização do espaço sul americano**" (2003: 131; grifos nossos)

Depois da Cúpula de 2000, a primeira RMRE, ocorrida na Bolívia, em 2002, vai evidenciar, em sua declaração final[25], que a pauta proposta pelo Brasil está plenamente incorporada pelo mecanismo multilateral, que se coloca como um executor daquele projeto.

Ou seja, o TCA continua a repercutir a perspectiva regional do Brasil. Outra preocupação internacional do país que será conduzida aos signatários do Tratado,

e por meio dele, é a preocupação de afastar os EUA da questão da segurança da Amazônia. Este objetivo será afirmado com a inauguração do SIVAM, em 2002. No mesmo ano, durante a VII RMRE, Fernando Henrique oferece aos demais países amazônicos o compartilhamento do sistema. O tema entrará em pauta do TCA na RMRE seguinte, em 2004[26], já no governo Lula e sob a gestão de Celso Amorim no MRE, quando a declaração final da reunião fará menção explícita à utilização do SIVAM pelos demais membros.[27]

A partir de sua incorporação à estratégia de regionalização da PEB, o TCA cada vez mais deixa de ser um mecanismo de integração específico dos países amazônicos, reforçando sua condição de instrumento de unificação da América do Sul. Assim, a partir da criação da OTCA, suas reuniões e declarações irão explicitar sempre este aspecto. Documento interno da própria secretaria permanente, formulado por um consultor venezuelano para subsidiar a confecção do plano estratégico da OTCA, é ilustrativo neste sentido (Quiroga, 2003: 31-33).

A tendência então é que se diminua a divisão da atuação regional do Brasil em duas áreas (o lado amazônico e o lado platino), ganhando lugar uma percepção mais geral da América do Sul, mas perdendo com isso muito da especificidade de cada subsistema. A secretaria permanente da OTCA servirá como uma ponte, uma base, desta política de articulação regional. Ela propiciará maior regularidade aos encontros entre representantes dos países signatários.

O período entre 1999 e 2002 é marcado pelo processo de constituição da secretaria permanente. O protocolo de emenda é assinado em 1998, mas só entra em vigor 4 anos depois, quando a Colômbia deposita o último instrumento de ratificação, no dia 2 de agosto 2002. Poucos meses depois há uma reunião extraordinária da RMRE (6 de dezembro2002)[28] para nomear o Secretário Geral Interino da OTCA e é escolhido o boliviano Sergio Sanchez Ballivián, que havia conduzido a secretaria *pro tempore* entre 2000 e 2002. A principal função de Sanchez é assinar o acordo sede, em nome da Organização, e preparar a instalação da secretaria permanente. Na semana seguinte o secretário assina com o Brasil o acordo sede[29] (13 de dezembro 2002) e a OTCA instala-se nas dependências do Itamaraty.

No mesmo dia é feita a primeira reunião da nova instância criada no âmbito do Tratado – a Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica (CCOOR), formada pelos embaixadores dos países-membros e que será, a partir de então, a instância que permitirá maior operacionalidade à OTCA.[30]

A existência de um orçamento próprio (acompanhado do corpo administrativo da secretaria), a atribuição de personalidade jurídica e a criação da CCOOR irão permitir à OTCA, além de maior operacionalidade, certa autonomia com relação às demais instâncias, o que quer dizer que não fica dependente exclusivamente da articulação entre a posição dos países, realizada no CCA e na RMRE, para funcionar. Assim, o mecanismo de relacionamento com os países do norte da América do Sul ficará menos vulnerável às crises entre as partes, como acontece, por exemplo, no Mercosul – de disputa política entre os membros no âmbito do mecanismo. Mesmo

no processo de criação da secretaria permanente, neste período entre 1999-2002, apesar das instabilidades já descritas, a OTCA não passará por questionamentos e abalos como ocorreu com o Mercosul.

O resultado concreto é que a secretaria permanente representa um reforço para os objetivos "especificamente amazônicos" (basicamente a formulação e execução de projetos, com cooperação regional e extra-regional) e também para o diálogo com relação ao mundo (busca de recursos, articulação para fóruns internacionais[31] e adesão aos regimes de assuntos ambientais), pois a secretaria irá se responsabilizar pelo primeiro âmbito e facilitar o segundo. Do ponto de vista regional, como se viu, a OTCA será constituída como uma ponte para o projeto de articulação sul americana.

Todos esses aspectos estão condensados no planejamento estratégico formulado em 2003[32], que servirá de diretriz para a atuação da OTCA entre 2004-2012, e aparecem já no preâmbulo.

Em síntese, a transformação do TCA numa organização internacional busca alguns objetivos:

– impulsionar e potencializar a estratégia de integração física e energética da América do Sul;
– oferecer uma estrutura permanente de articulação entre os países do norte da América do Sul, ou seja, consolidar um espaço diplomático regular e constante de relacionamento com oito[33] dos doze países sul americanos, o que é bastante significativo para um país que tem como principal projeto a constituição de um "espaço sul americano".
– a maior institucionalização torna essa articulação entre os países menos vulnerável a variações de conjunturas e posicionamentos, ou seja, a OTCA não depende da iniciativa dos governos e representantes para agendar reuniões, constituir pautas, fechar convênios, formular e executar projetos, etc.[34]
– a OTCA poderá reforçar a busca de construir credibilidade (do Brasil mas também dos demais signatários) no plano internacional, investindo no capital representado pela imagem da Amazônia;
– a secretaria permanente é concebida como uma estrutrura para captação mais eficiente, sistemática e organizada de recursos internacionais.[35]

Por fim, como uma estrutura própria, a OTCA permite aos formuladores da PEB despender menos esforços com a formulação de projetos de cooperação e busca de financiamentos para a Amazônia, bem como com a construção da imagem de um adequado tratamento da área, precisando apenas aprovar estas iniciativas. Dessa maneira, o Itamaraty pode concentrar-se em suas prioridades como as negociações comerciais e formulação de projetos mais ambiciosos (do que a integração física, como acordos de livre comércio, coordenação de políticas macroeconômicas etc) voltados à consolidação da América do Sul como uma unidade. Isso quer dizer que a característica especificamente amazônica das relações externas fica por conta da OTCA, enquanto o MRE permanece com sua visão da América do Sul e, a partir daí, do mundo.

Tais aspectos mostram mudanças substanciais no perfil do TCA ao longo de sua história. O perfil fechado é substituído por outro mais aberto, com o abandono de receios, seja entre os próprios signatários, seja com relação aos atores extra-regionais. Os membros reunidos pretendem situar-se no debate global, aproximando-se de outros esquemas de integração e participando de novos espaços políticos. Os discursos "ao mundo" feitos antes da transformação em OTCA tinham um claro objetivo crítico e reivindicatório de supostos direitos. A organização pretende dialogar nos diversos espaços e com os diferentes atores internacionais, com uma postura inclusive convidativa.[36]

Outro aspecto a ser destacado é a incorporação, ao âmbito do Tratado, dos temas da defesa (por meio da proposta de compartilhamento do SIVAM e das reuniões de ministros da defesa dos países membros) e da integração física (que a partir de 2004 aparece explicitamente como um dos objetivos da OTCA), que foram justamente os ítens da proposta original do Brasil, em 1977, rechaçados pelos demais países amazônicos.

A divisão da PEB para a América do Sul em duas frentes (a platina e a amazônica) é substituída por uma perspectiva única, da região como um todo. E o tratamento das especificidades da região amazônica (especialmente captação de recursos e formulação de convênios internacionais) fica reservada fundamentalmente à recém-criada organização internacional.

Mas mesmo a relativa autonomia que a OTCA ganha não significa necessariamente que a PEB terá menor influência sobre este instrumento37. Mas alguns elementos indicam que o Brasil continuará tendo peso decisivo na construção dos passos da organização: o primeiro é o fato de sua sede ser no Brasil, o que facilita o acesso de representantes do governo brasileiro à OTCA e seus dirigentes. O segundo é que o Brasil é responsável pela maior parcela individual da sustentação da secretaria. Além disso, uma instância que será fundamental, o CCOOR, é composta de embaixadores dos países no Brasil, o que também significa um contato mais próximo com esses representantes dos outros países do que nas outras instâncias, em que se negocia com pessoas menos próximas (ao menos geograficamente). Não se pode deixar de mencionar a permanência da regra da unanimidade para a tomada de decisões.

## Considerações finais

As mudanças ocorridas a partir de 2002 na PEB e a atuação da OTCA não foram objeto específico de análise deste trabalho, pela necessidade incontornável de delimitação do objeto. No entanto, podem-se apenas apontar alguns aspectos para reflexão: o primeiro deles é que a Organização, sujeita à variação dos interesses brasileiros, chega a um impasse: a institucionalização (no sentido jurídico) já se concluiu, mas não consegue se aprofundar no sentido de que se crie uma maior autonomia e no sentido de a instituição mudar significativamente o cálculo dos atores. o uso de inclusive, nesse caso, denota muita informalidade;

substituir). E o Brasil é um dos grandes responsáveis pela dificuldade de institucionalização neste sentido.

Para exemplificar, só no ano de 2003 é formalizada a Comissão Nacional Permanente do Brasil (um dos mecanismos supostamente mais importantes para que o Tratado fosse operacional), mas mesmo assim ela não tem tido relevância nenhuma (ou seja, o país não criou condições para que o mecanismo executivo do Tratado pudesse funcionar). Além disso, a pretensão brasileira de que as comissões especiais (de caráter mais técnico) se subordinassem às instâncias diplomáticas se consolida com o novo organograma da OTCA, em que as antigas comissões viram departamentos subordinados à secretaria geral. Pode-se também notar um dado bastante relevante: nos anos recentes, quando a Amazônia volta a ser foco do noticiário nacional e internacional (em razão do aumento dos níveis de desmatamento), o Brasil responde ao mundo afirmando a sua soberania, sem que a OTCA seja mencionada nos discursos, ou seja, o país opta pelo tratamento nacional ao regional da questão amazônica, quando esta envolve temas sensíveis como as críticas ambientais.

Pode-se sugerir então que o Brasil busca criar estruturas institucionais que vinculem seus vizinhos, mas não apóia o aprofundamento dessas instituições, para evitar que elas limitem sua margem de ação. Nesse sentido, o Brasil não parece investir de fato numa ação multilateral na América do Sul, antes se preocupa com objetivos como afastar a influência dos EUA e agregar posições para as negociações internacionais.

Além disso, a reedição da proposta de um bloco sul americano formal, por meio da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA, em 2004)38, após a consolidação da institucionalização do TCA, parece fazer com que este diminua a sua importância para a estratégia de regionalização. Se a Venezuela está prestes a entrar no Mercosul e o Brasil trata dos assuntos prioritários, como defesa (proposta de um Conselho Sul Americano de Defesa) e integração física e energética (IIRSA), sem levar em conta uma especificidade amazônica, qual a utilidade de um mecanismo específico para o norte da América do Sul e, especialmente, amazônico?

No Ministério das Relações Exteriores brasileiro, inclusive, essa perspectiva conjunta da América do Sul refletiu-se na criação de uma Subsecretaria Geral para a América do Sul (que centralizou o tratamento à região), ainda em 2003, e de Departamentos da América do Sul, que subordinam as Divisões de América Meridional I e II (recentemente transformadas em DAM I, II, III e IV).

A operacionalidade da OTCA em captar recursos e fazer convênios internacionais também está ameaçada, inclusive porque, após a saída da secretária geral Rosalia Arteaga, ainda não se chegou a um consenso sobre o sucessor para comandar a organização. Por um lado isso revela a vulnerabilidade de um organismo que só possa decidir por consenso, e por outro, a falta de sintonia entre os membros, muitos deles, aliás, em conflito explícito.[39]

Essas ponderações e questionamentos não se pretendem conclusivas, mas levantam problemas sobre a continuidade de um processo de transformações que foi objeto de estudos neste trabalho. Pode-se levantar a hipótese, a ser posteriormente melhor trabalhada, de que o projeto de constituição da América do Sul como um bloco necessite de bases mais consistentes, inclusive um tratamento diferenciado a cada região – que o enfraquecimento da OTCA dificulta, pois este instrumento trata de uma relevante especificidade geográfica e geopolítica de uma parte importante dos países sul americanos, o que se dissolve em negociações e projetos que envolvam todos os países do subcontinente.

*Recebido para publicação em julho de 2008*
*Versão definitiva em novembro de 2008*

## Notas

1 Sobre o período, ver Antiquera (2006: 107-135). O trecho a seguir é uma síntese das idéias contidas nessa referência.

2 Entre 1990 e 1993, o Equador, no exercício da secretaria *pro tempore*, também despendeu um grande esforço para dinamizar o TCA. Foi justamente neste exercício que se fez a maior parte dos projetos e convênios internacionais, bem como se criaram as comissões especiais. No entanto, como se verá adiante, houve uma controvérsia da diplomacia brasileira com relação a esse ativismo – em especial do secretário Luis Carrera de La Torre, prevalecendo a posição brasileira.

3 Pode-se mencionar, além da ECO 92, a iniciativa do governo brasileiro de criar, em 1993, o Ministério Extraordinário para a Amazônia, para o qual foi chamado Rubens Ricupero, um dos idealizadores e principais negociadores do TCA.

4 Em 1991, por exemplo, é criado um fundo global para projetos ambientais, o *Global Environmental Facility* (GEF), que terá grande atenção da diplomacia brasileira. Ver, por exemplo, relatório apresentado por Celso Lafer para aprovação pelo senado do Protocolo de Emenda ao Tratado (*apud* Viana, 1999).

5 Inclusive a prioridade internacional à América Latina foi inscrita na constituição de 1988.

6 A ALCSA mostra uma mudança do tratamento em separado da América do Sul (norte e sul), consolidado com a separação da Divisão de América Meridional em duas, a partir de 1968, para um tratamento como um todo.

7 Período que se encerra, para o TCA, com a decisão, tomada em 1995, pela sua transformação institucional e para a PEB com a posse do governo de Fernando Henrique Cardoso.

8 Disponível em www.otca.org.br.

9 Ou seja, volta-se ao ponto de 1989. Apesar dessa RMRE ter decidido que a próxima reunião do CCA estabeleceria a comissão de estudos, passaram-se duas reuniões (em 1990 e 1993) e a resolução só foi concretizada em 1994.

10 Ver Lafer (2004: 119).

11 Desde 1968, quando foi assinado o TNP, o Brasil se recusava a assiná-lo, considerando-o discriminatório, e uma formalização da hierarquia de poder mundial, vetando o desenvolvimento dos países não plenamente industrializados. A forma mais acabada de tal visão é a famosa tese do “congelamento do poder mundial”, exposta pelo diplomata Araújo Castro (1982). Para uma perspectiva da mudança de postura do Brasil, ver Garcia (1998). Para uma visão crítica da postura brasileira, ver Ferreira (2001).

12 Mas é importante ressaltar que a negociação com os países individualmente também fazia parte da estratégia brasileira.
13 Grupo constituído originalmente, em 1969, pelo Chile, Peru, Equador, Bolívia e Colômbia. Em 1973 a Venezuela adere ao grupo e em 1976 o Chile se retira. Em 2006, a Venezuela sai do grupo e o Chile retorna como membro associado.
14 Preferiu-se o termo "globalismo" a "universalismo" para não entrar na discussão a respeito das identidades e diferenças do universalismo dos anos 1990, com o paradigma universalista que se formou e consolidou entre 1960 e 1980. Para esta discussão ver Mello (2000: 152-162)
15 Nas palavras de Gelson Fonseca: "A política externa brasileira tem adotado plenamente os instrumentos que representam esses valores (democracia, direitos humanos, livre mercado, não ploriferação, etc). Falamos a mesma linguagem do *mainstream* internacional." (*apud* Mello, 2000:153). Embora não haja a menção explícita ao meio ambiente, o assunto se insere no mesmo grupo dos citados.
16 Disponível em www.otca.org.br
17 Termo que pôs fim à guerra de 1941 entre o Peru e o Equador. Os demais garantes foram Argentina, Chile e Estados Unidos.
18 A alteração foi aprovada, por meio da resolução RES/V MRE- TCA/3, na V Reunião de Ministros das Relações Exteriores, em Lima, em 1995. Atas e declarações disponíveis em www.otca.org.br.
19 O Chile, apesar de em negociação para aumentar sua participação no Mercosul, anuncia, em 2000, que também negocia seu ingresso no Nafta. O fato aumenta divergências internas no Mercosul, com manifestações de representantes da Argentina e do Uruguai de simpatia pelo procedimento chileno. (Bandeira: 2003: 578-579).
20 Sobre as críticas do Brasil à postura da comunidade internacional, especialmente na crise financeira da Argentina, ver Bandeira (2003: 586,587). Sobre a preocupação com a "globalização assimétrica" e a mudança nas regras internacionais, ver Lafer (2004: 118-126).
21 O novo ministro determinou que toda a turma de ingressantes no Itamaraty recebesse formação especial em negociações comerciais, treinados por especialistas em anti-dumping, salvaguardas, União Européia, OMC, ALCA e Mercosul. Terminadas as aulas, os alunos passaram nove semanas em Genebra, sede da OMC, e duas semanas em Bruxelas, sede da Comissão Européia.
22 No balanço de sua segunda gestão como ministro das relações exteriores, Celso Lafer escreve: "Há [...] um claro reconhecimento do papel do Brasil na articulação da infra-estrutura da região, e na consolidação da IRSA. Esta [...] tem o mérito de ser um planejamento baseado em projetos concretos e não em abstrações retóricas" (2003:131). Ver também notícia da *Gazeta Mercantil*, de 4/4/2000: A-5 (cinco meses antes da cúpula) em que se afirma que o Brasil encomendou ao BID um estudo das possíveis obras de integração física e energética na região. Na matéria o vice-presidente da república, Marco Maciel, afirma: "Não podemos pensar que a integração econômica avançará sem a existência de infra-estruturas compatíveis [...] A integração deve ser completa, e não apensa comercial".
23 A primeira safra comercial do estado foi plantada em abril de 2000. Um dos grandes motivadores do empreendimento foi justamente a pavimentação da rodovia BR-174, que liga Manaus a Caracas. Cf. *Gazeta Mercantil*, 7, 8 e 9/4/2000: B-20.
24 Note-se que a reunião ocorre em abril de 2000, antes, portanto, da reunião de Cúpula Sul Americana, mas já adianta o tom do encontro.
25 Disponível em www.otca.org.br.
26 A declaração final desta reunião pode ser encontrada em www.otca.org.br
27 Interessante notar que nesta reunião o tema da defesa é explicitamente reinserido no âmbito do TCA, indicando uma harmonização entre a política de defesa e a política diplomática para a Amazônia. Sinal bastante claro disso é a realização, em 13/7/2006, em Bogotá (Colômbia) da primeira reunião de ministros da defesa dos países membros do TCA.
28 Convocada na VII RMRE (Santa Cruz de la Sierra, 22/11/2002)

29 Importante mencionar que o acordo sede só foi aprovado pelo congresso nacional em 2006.

30 Alguns eventos representarão a conclusão do processo de implementação da OTCA: a posse, em maio de 2004, da secretária geral definitiva da Organização, a equatoriana Rosalia Arteaga (com mandato de três anos), e a transferência para uma sede própria, em 11 de maio de 2005 (até então a OTCA funcionava nas dependências do Itamaraty). No entanto, por uma questão de delimitação, não será possível acompanhar neste trabalho a evolução da OTCA a partir daí.

31 Em 2002, por exemplo, os membros da OTCA lançaram um documento de posicionamento comum para a participação na Conferência de Johannesburg.

32 O plano estratégico é feito com base na consultoria aos especialistas Antonio Aranibar, Jacques Marcovich e Luis Carrera de la Torre, além de consultas aos países membros. Ele é aprovado na VIII RMRE (2004), em Manaus, mas importante mencionar que a Venezuela aprova com reservas o Plano, "Devido a disposições constitucionais relativas à participação dos povos indígenas nas decisões que envolvem seu entorno vital". O Plano Estratégico que estabelece quatro eixos estratégicos de coordenação: 1) conservação e uso sustentável dos recursos naturais; 2) Gestão do conhecimento e intercâmbio tecnológico; 3) Integração e competitividade regional e 4) Fortalecimento institucional. E mais seis temas transversais. Para colocar em prática o plano são eleitos quatro "instrumentos operacionais": Planos bianuais de ação, uso de sistemas de informações georeferenciadas, cooperação com os atores e iniciativas regionais e informação e documentação pelo website.

33 Já incluindo aí a Guiana Francesa (colônia da França), que passou a assistir às reuniões como observadora.

34 Importante enfatizar que a OTCA depende das partes para aprovar algumas resoluções (principalmente declarações conjuntas etc). Mas a secretaria pode organizar e conduzir este processo, o que facilita bastante a sua consecução.

35 Ilustrativa dos itens é a fala do então presidente Fernando Henrique Cardoso no encerramento da VI RMRE: "Por isso estamos trabalhando para fortalecer o TCA, para efetivar a criação da nova organização – a OTCA –, **que dará maior peso institucional ao Tratado e reforçará a credibilidade de nossas iniciativas – inclusive na obtenção de recursos financeiros em outras regiões**" (2000, grifos nossos).

36 Ver, por exemplo, atas das reuniões do CCOOR que discutem o formato da participação de representantes de países e organizações internacionais como observadores. Disponíveis em www.otca.org.br.

37 O que deverá ser observado com o passar dos anos.

38 A partir de 2007 transformada na União das Nações Sul- Americanas (UNASUL). A Unasul é fomalizada por meio de tratado constitutivo assinado pelos 12 países sul americanos em 2008.

39 A Venezuela, por exemplo, não aceitou o candidato Colombiano, e o Brasil vetou a candidata Boliviana, que havia criticado o projeto da interoceânica entre o Brasil e o Peru.

## Referências bibliográficas


ANTIQUERA, Daniel de Campos (2006), "A Amazônia e a Política Externa Brasileira: Análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua Transformação em Organização Internacional (1978-2002)". Dissertação de mestrado, Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas SP (Unesp, Unicamp, PUC-SP).

BALLIVIÁN, Sergio Sanchez (2004), *Construindo a Secretaria Permanente. Relatório de Gestão, Dezembro de 2002-Abril 2004.* Brasília, OTCA.

BANDEIRA, Moniz L. A. (2003), *Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul 1970-2003)*. Rio de Janeiro, Revan.

BARBOSA, Rubens (1997), "O Brasil como 'Global Trader'", *in* Gelson Fonseca Jr. e Sérgio Nabuco de Castro (orgs.), *Temas de Política Externa Brasileira II*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1997, pp. 305-324.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores Tratado de Cooperação Amazônica (1978). *Resenha de Política Exterior do Brasil* 1978, nº 18. Brasília.

_______ Ministério das Relações Exteriores (1978), "Discurso do presidente Ernesto Geisel por Ocasião da Solenidade de Assinatura do Tratado de Cooperação Multilateral na Amazônia". *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 18.

_______ Ministério das Relações Exteriores (1991), "Discurso do Presidente Fernando Collor de Mello na Demarcação do Parque Indígena do Xingu". *Resenha de Política Exterior do Brasil,* nº 68.

_______ Ministério das Relações Exteriores (1991a), "Discurso do Presidente Fernando Collor de Mello na Recepção ao Presidente da Colômbia, no dia 02/09/1991". *Resenha de Política Exterior do Brasil,* nº 69.

_______ Ministério das Relações Exteriores (1991b), "Discurso do Presidente Fernando Collor de Mello em Visita ao Presidente Colombiano, no dia 18/11/1991". *Resenha de Política Exterior do Brasil,* nº 69.

_______ Ministério das Relações Exteriores (1992), "Discurso de Posse de Celso Lafer como Ministro das Relações Exteriores". *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 70.

_______ Ministério das Relações Exteriores (2000), "Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no Encerramento da VI Reunião de Chanceleres do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)**"**, 6 de abril (http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=1212; última visita 7/8/2008).

_______ Senado Federal (1999), "Parecer na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado, sobre Aprovação do Protocolo de Emenda ao TCA" Pronunciamento do senador Tião Viana (http://www.senado.gov.br/web/senador/tiaovian/Atua%E7%E3o/%20Pareceres%20Texto%20na%20%EDntegra/Projetos2/1999/pdl124de99.htm; última visita em 6/7/2008).

_______ Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados (1977), apresentação de Celso Lafer, "Soberania Internacional", *in Valores e Rumos do Mundo Ocidental,* II Painel de Assuntos Internacionais, 12-27 de outubro de 1977**.** Brasília, Centro de Documentação e Informação.

CASTRO, Araújo (1982), "O Congelamento do Poder Mundial", *in* AMADO, Rodrigo (org.). *Araújo Castro*. Brasília, Editora da UnB.

FERREIRA, Oliveiros Silva (2001), *A Crise da Política Externa: Autonomia ou Subordinação?* Rio de Janeiro, Revan.

GARCIA, Eugenio Vargas (1998), "Questões Estratégicas e de Segurança Internacional: a Marca do Tempo e a Força Histórica da Mudança", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 41, nº especial, pp. 99-120.

IMBIRIBA, Maria de Nazaré Oliveira (1984), *Experiências Nacionais em Desenvolvimento Amazônico e a Cooperação Amazônica*. MRE/UFPA. Belém.

_______ e AFFONSO, José (1985), "A. Importância da Análise Histórica no Processo de Cooperação: o Caso Amazônico.". *Revista Brasileira de Relações Internacionais*, vol. 28, nº 109/110, pp. 105-119.

_______ (2003), "Reflexões sobre Uma Gestão". *Política Externa,* vol. 11, nº 4, pp. 111-137.

_______ (2004), *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro*. São Paulo, Perspectiva.

MARCOVICH, Jacques (2003), *Propuesta de Políticas y Directrices para la Elaboración del Plan de Trabajo 2003/2005 de la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado De Cooperación Amazónica – Sp/Otca*. Documento Interno da Secretaria da OTCA (mimeo).

MELLO, Flávia de Campos (2000), "Regionalismo e Inserção Internacional: Continuidade e Transformação da Política Externa Brasileira nos Anos 90", Tese de doutorado, Universidade de São Paulo-(USP).

OTCA (2004), *Plano Estratégico da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (2004- 2012)*. Brasília, OTCA.

QUIROGA, Antonio Aranibar (2003). *La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (Algunas Claves de su Evolución Histórica)*. Documento Interno da Secretaria da OTCA (mimeo).

TORRECUSO, Paolo Alves Dantas (2005), "O Tratado de Cooperação Amazônica e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: Análise da Criação, Evolução e Eficácia de um Regime Internacional". Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília (UnB).

VIZENTINI, Paulo F. (2003), *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo, Perseu Abramo.

## Resumo

A integração sul-americana é tema central da política externa brasileira, em especial a partir da década de 90. No entanto, os estudos sobre esse processo concentram-se quase que exclusivamente na evolução do Mercosul, dando pouco espaço para outros temas fundamentais à integração da região, como, por exemplo, as relações entre os países do Norte da América do Sul e a importância de características geográficas (e problemas daí decorrentes) comuns, como o compartilhamento do espaço amazônico. Este trabalho objetiva explicitar a relação entre a política externa brasileira e o processo de fortalecimento institucional do Tratado de Cooperação Amazônica e a sua transformação numa organização internacional, a OTCA, a partir dos anos 1990 até 2002, destacando o papel desse processo no esforço de integração regional.

**Palavras-chave:** política externa brasileira, América do Sul, Amazônia, Tratado de Cooperação Amazônica

## Abstract

**The importance of the Amazon Cooperation Treaty for Brazilian foreign policy (1995-2002)**
South-American regional integration is a central issue in Brazilian foreign policy of the 1990s. Nevertheless, research on this process focuses almost exclusively on the evolution of Mercosur, leaving little space for other regional initiatives. The integration of the northern part of South America is particularly neglected as is research on the importance of and challenges presented by the geographic characteristics of the Amazon region for regional integration. This article will discuss the relationship between Brazilian foreign policy and the institutional strengthening process of the Amazon Cooperation Treaty resulting in an international organization, process which lasted from 1990 to 2002. The article will highlight the importance of this process for regional integration.

**Key words:** Brazilian foreign policy, South America, Amazon, Amazon Cooperation Treaty

# A AÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES SUBNACIONAIS: TEORIAS E VISÕES SOBRE A PARADIPLOMACIA*

*Maria Clotilde Meirelles Ribeiro*

## Introdução

A paradiplomacia, vista como o fenômeno social abrangente de busca de inserção de entidades subnacionais na política mundial contemporânea, enseja mudanças importantes no campo disciplinar das Relações Internacionais. Autores distintos descrevem de formas diversas o fenômeno paradiplomático: “uma pálida imitação da verdadeira e única diplomacia” operada pelos Estados soberanos, um fenômeno de fraca intensidade ou, ainda, uma política externa de segunda ordem, conforme enfatizado por Brian Hocking (2004). O neologismo “paradiplomacia” surge na literatura científica nos anos 80, consoante Stéphane Paquin (2004), inscrevendo-se no renascimento dos estudos sobre federalismo e de política comparada, servindo para descrever as atividades internacionais dos Estados federados canadenses e americanos no contexto da globalização.

Este artigo busca apresentar o estado da arte das teorias acerca da paradiplomacia e, para tanto, discutirá primeiramente o conceito da paradiplomacia na visão de autores particularmente relevantes, apontando características e aspectos gerais do fenômeno. Em um segundo momento, aportará uma visão tipológica da paradiplomacia e, na seqüência, apresentará as estratégias que são prioritariamente adotadas pelas entidades subnacionais com vistas à sua inserção internacional. No decorrer do texto, analisa-se o leque de ferramentas paradiplomáticas disponíveis aos governos subnacionais, buscando instigar a reflexão sobre a necessidade, os benefícios e os riscos trazidos pela expansão da paradiplomacia nos dias atuais.

## 1. Paradiplomacia: uma visão geral do fenômeno

Frente à diversidade de visões e usos de termos que buscam captar os sentidos do fenômeno paradiplomático, vale notar que a palavra “paradiplomacia” não foi a primeira a ser utilizada para designar as atividades internacionais de entidades subnacionais. Inicialmente foi utilizada a expressão “microdiplomacia”, cunhada por Ivo D. Duchacek (Paquin, 2004; Farias, 2000). O termo paradiplomacia foi provavelmente criado por Panayotis Soldatos no início dos anos 80 (Zabala, 2000; Paquin, 2004; Soldatos e Duchacek, 2001).

---

* O presente artigo está baseado em um dos capítulos de minha dissertação de mestrado (Ribeiro, 2008).

Zabala (2000) aponta que o neologismo paradiplomacia surgiu nos anos 1980 no campo da política comparada de estados federados, mais especificamente na literatura norte-americana. Nesse caso, o prefixo "para" designaria além de algo paralelo, aquilo que estivesse associado a uma capacidade acessória ou subsidiária, referindo-se à atuação "diplomática" dos governos subnacionais.

Também nos anos 1980, a palavra paradiplomacia ganha um uso diverso daquele proposto por Soldatos e adotado por Duchacek – atividades internacionais de entidades subnacionais. Considerando o Estado como o único ator a desenvolver diplomacia, James Der Derian assume a palavra paradiplomacia como uma forma de diplomacia não-governamental, não importando se central ou não. Assim, o termo remeteria a qualquer tipo de atividade internacional de caráter não-governamental de atores não-estatais, incluindo-se corporações transnacionais, associações profissionais internacionais, comunidades religiosas, *lobbies* internacionais, associações científicas, etc. Neste artigo, não será adotado o termo "paradiplomacia" nessa acepção.

Outros autores utilizam ainda outras palavras para designar a diplomacia dos Estados federados, preferindo falar, por exemplo, de diplomacia de "múltiplas vias" ou de múltiplas camadas, como Brian Hocking (2004). O autor contesta a utilização dos termos paradiplomacia e protodiplomacia, lembrando que foram forjados com o intuito de reforçar os elementos de conflitualidade existentes entre o governo nacional e os governos subestatais, havendo, assim, o risco de que seu uso possa corroborar para o reconhecimento, quiçá o incremento, das tensões entre as esferas de governo na dialética centralização-descentralização em que vivem, sobretudo, as federações na atualidade. O autor enfatiza que a diplomacia não poderia ser considerada um processo segmentado entre os atores dentro de um Estado, devendo, ao contrário, ser considerada como um sistema, onde se imbricam os atores no seio da estrutura estatal. Por isso, o autor utiliza o termo "diplomacia de múltiplas camadas" ou "diplomacia catalítica". Define o fenômeno como intensivo, extensivo e permanente, frente à atividade dos atores da paradiplomacia e aos recursos que estes possuem, muitas vezes superiores aos recursos dos governos centrais. E destaca, ainda, a importância da paradiplomacia, que toca todos os domínios da ação internacional dos governos centrais, incluindo as questões militares, de cooperação, de desenvolvimento e de direitos humanos, tendo ainda os atores paradiplomáticos um papel essencial na atração de investimentos estrangeiros.

Por seu turno, Stéphane Paquin (2004), que entende a paradiplomacia como a ação internacional das entidades subnacionais, ressalta que não se trata de um fenômeno episódico e excepcional. Destaca o caráter evolutivo da política internacional subnacional, indicando que nasce com caráter pontual para, em seguida, racionalizar-se e, posteriormente, tornar-se uma política largamente globalizada. Exemplos emblemáticos desse processo podem ser evidenciados com o Quebec, província canadense ativa há quarenta anos em relações internacionais, e a Catalunha, região autônoma na Espanha, há aproximadamente vinte anos com forte atuação paradiplomática. O autor acrescenta que os países federados foram os primeiros

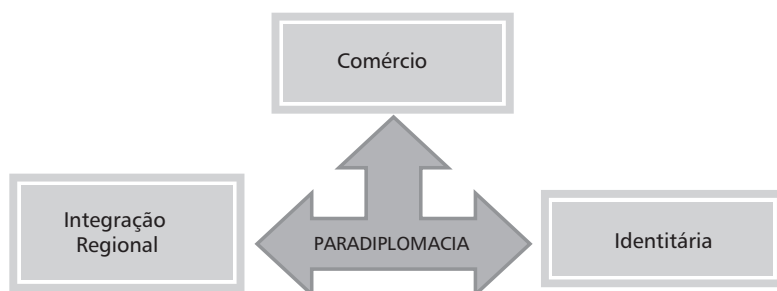
que viram nascer o fenômeno da paradiplomacia, seguidos de Estados unitários europeus. No caso dos primeiros, foram iniciativas de caráter paradiplomático que levaram as províncias canadenses, os Estados americanos, os Landers, alemães e os cantões suíços a intensificarem suas presenças internacionais a partir dos anos 1960, sendo seguidos pelos *Landers* austríacos, as regiões e as comunidades belgas e os Estados australianos. No caso dos estados unitários, salientaram-se as comunidades autônomas espanholas e as regiões francesas.

John Kincaid (1990) argumenta que as duas principais vantagens do envolvimento internacional das unidades subnacionais são o aporte de benefícios econômicos, que se estenderiam para o governo central como um todo, além do fortalecimento da democracia e do sistema federal, uma vez que o processo decisório sobre as diretrizes da política externa seria beneficiado pela ampliação da participação das forças econômicas e sociais, que em geral são mais bem compreendidas e articuladas no plano local, e não no nacional. As divergências eventuais entre os governos subnacionais e o governo central são vistas como naturais numa democracia.

Na visão de Déborah Farias (2000), a inserção internacional das unidades subnacionais, em especial de cunho econômico, pode contribuir para a diminuição de desigualdades regionais e ser benéfica para o país como um todo, devendo para tal, serem preservadas as diretrizes da política externa do mesmo, bem como haver coordenação entre os Estados federados.

## 2. O fenômeno paradiplomático: três vertentes de análise

Frente a esse contexto de controvérsias, Paquin (2004) analisa o fenômeno da paradiplomacia sob três vertentes distintas, conforme a direção central da ação das entidades subnacionais, quais sejam: a paradiplomacia do comércio, a paradiplomacia dos processos de integração regional e a paradiplomacia identitária.

**Figura 1**
**Três vertentes da paradiplomacia, na visão de Paquin (2004)**

### 2.1. A paradiplomacia do comércio

Com a crise econômica dos anos 70 e 80 (petróleo, *welfare state*, etc.), a atitude dos governos muda. Eles passam a adotar uma política ativa, visando a atrair os investimentos das empresas estrangeiras e seus centros de decisão. Esta mudança de atitude dos governos coincide com a mudança dos modelos de desenvolvimento econômico, que abandonam os modelos endógenos de desenvolvimento nacional para favorecer as estratégias orientadas para a promoção do livre comércio como motor do crescimento, o que conduz à corrida pela atração de empresas estrangeiras.

> A economia global é uma economia obstinada entre as firmas e a concorrência entre estas induz a uma concorrência entre os territórios que procuram atrair a implantação destas (Michelet, 1999: 43, *apud* Paquin, 2004: 37).

Destarte, com a maior busca de crescimento via exportações, as regiões e as cidades que possuem meios para tal passam a agir sobre o cenário internacional a fim de sustentar as exportações, atrair os investimentos estrangeiros e os centros de decisão econômica. Paquin (2004) ressalta que a projeção internacional das entidades subnacionais é explicada pela lógica funcionalista da necessidade de desenvolvimento e de crescimento econômico.

A paradiplomacia também diz respeito à infra-estrutura. Hoje, na Europa, a maioria dos projetos de infra-estrutura é decidida no plano local e regional e, freqüentemente, com a cooperação da região e das cidades fronteiriças que interagem cada vez mais entre si. Assiste-se, assim, à criação de super-regiões que formam largas entidades econômicas que transcendem a soberania nacional. As regiões fronteiriças implantam políticas de fronteira para estender a infra-estrutura de comunicação e de estradas, a exemplo dos governos do Quebec e do Estado de Nova York que, consoante Paquin, negociaram diretamente para melhorar o comércio no corredor Norte-Sul, falando-se até em construir um *train de grande vitesse* (trem de alta velocidade, TGV), situação similar a que ocorre entre a Catalunha e a França, com o TGV que em breve assegurará a ligação entre Barcelona e Montpellier.

### 2.2. A paradiplomacia da integração regional

Para Paquin (2004), o desenvolvimento da paradiplomacia está ligado aos fenômenos contemporâneos de internacionalização e de regionalização. Os processos de integração regional tendem a engendrar a transferência de soberania para o plano regional, levando muitas unidades subnacionais a se mobilizar para a conquista de um papel maior na arena regional, sendo assim estimuladas à ação internacional. Antes dos anos 1960 a política internacional era dominada por temas que tinham pouco a ver com os campos de competência das entidades subnacionais. A partir de então, percebe-se que, paulatinamente, a divisão entre o interno e o externo ao Estado, quando

se trata de questões como saúde pública, comunicação, transporte, organização do território, cultura e serviços sociais, passa a tornar-se cada vez menos clara.

Muitos exemplos mostram esta realidade. Pode ser citado o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta, em sua sigla em inglês), criado em 1994, que produz forte impacto sobre os campos de competência das províncias canadenses e o equilíbrio dos poderes, pois supõem aumento do poder do governo federal para a sua implantação. O processo de integração européia conduz a essa realidade de modo ainda mais profundo, já que os países europeus agiam não apenas com o monopólio da definição do interesse nacional, mas determinando igualmente sozinhos a posição dos seus países frente à União Européia. Alguns países recorriam a consultas pontuais, mais ou menos formais, mas poucos mecanismos eram institucionalizados. O fato de as políticas dos Estados europeus terem importantes efeitos nos campos de competência dos atores subnacionais é um fator que pode estimular o surgimento de conflitos de competência entre o governo central e as regiões. Um exemplo disto são os fundos estruturais criados pelo Tratado de Maastricht para, entre outras coisas, financiar infra-estrutura e políticas sobre questões ambientais. Após a assinatura de um tratado que implica a transferência de soberania da entidade subnacional ao Estado federal, este terá poderes sempre superiores aos das regiões para determinar uma política que será implementada na região e nos campos de competência do ente subnacional.

Assim, com as pressões sobre o governo nacional e sobre as instituições européias para que um papel maior lhes fosse atribuído, as regiões na Europa passaram a ser cada vez mais ativas no seio das instituições e nos processos de tomada de decisões das políticas européias. Hoje, conquistaram o poder de intervir em cinco canais de representação dos interesses regionais: o Comitê das Regiões, o Conselho dos Ministros, as Ligações com a Comissão, as Representações regionais em Bruxelas e as Associações transnacionais das regiões européias.

Além disso, o processo de integração européia encorajou a paradiplomacia em rede e a criação de associações de governança cooperativa em escala regional, pois as regiões passaram a fazer alianças em escala européia para reforçar reivindicações particulares, mesmo não compartilhando de uma mesma concepção de Europa. O fenômeno mais comum em termos de cooperação entre regiões é a cooperação transfronteiriça que objetiva apoiar a pesquisa com novos recursos e *savoir-faire* visando a solucionar problemas comuns, a exemplo da despoluição de um rio ou a proteção de espécies ameaçadas, mas também a construção de infra-estrutura conjunta, como estradas, pontes e ligações ferroviárias.

### 2.3. A paradiplomacia identitária

O nacionalismo é uma variável das mais importantes e a mais negligenciada nos estudos sobre paradiplomacia. A elaboração de estratégias internacionais por parte de nações minoritárias no seio de um Estado multinacional é, entretanto, um fenômeno comum, e objetiva buscar recursos que são escassos no nível interno, reforçar a nação

minoritária no contexto de um Estado federal ou de estrutura descentralizada, uma vez que as políticas de construção da nação constituem uma característica fundamental de todo projeto nacionalista, além de se fazer reconhecer como nação, em nível internacional. Um fato que merece destaque é que os governos subnacionais mais ativos nas relações internacionais – como Flandres, Valônia, Quebec, Catalunha e o País Basco – são particularmente nacionalistas.

Destarte, as regiões que têm uma cultura e uma língua próprias são suscetíveis de se aventurar na arena internacional para encontrar recursos e o apoio que lhes falta no nível interno, especialmente quando os atores do governo central são hostis às demandas de proteção cultural e de reconhecimento da nação, como é o caso do Quebec que construiu políticas de cooperação com a França e com outros países francófonos, como o intercâmbio de estudantes, de professores, encontros alternados de Primeiros Ministros e importação de modelos de desenvolvimento e de instituições públicas.

Remetendo-se à visão de Dehousse (1989), Paquin (2004) enfatiza que a presença internacional se manifestará com maior intensidade em setores onde o sentimento de alienação é mais desenvolvido (as relações econômicas nas regiões transfronteiriças e relações culturais para as regiões etnicamente assimétricas). A paradiplomacia age aqui como um componente do processo de “construção de nação” e reforça o nacionalismo dos movimentos subnacionais, acentuando a fragmentação nacional, ressaltando-se a mudança da natureza dos nacionalismos, outrora protecionistas e autárquicos, e que hoje buscam projeção e reconhecimento internacional, além de preservação da identidade cultural distinta e do favorecimento do livre comércio, o que propulsiona a ação paradiplomática.

Um panorama consolidado das três vertentes da paradiplomacia na visão de Paquin (2004) encontra-se apresentado no quadro a seguir.

**Quadro 1**
**Características e ações das três vertentes da paradiplomacia na visão de Paquin (2004).**

| | |
|---|---|
| COMÉRCIO | • Políticas de atração de investimentos e centros de decisão econômica, estas sendo geralmente produto de organismos governamentais ou mistos, cujas técnicas ressaltam o marketing e comportam geralmente quatro vertentes: a construção de imagem atrativa para o território; implantação de serviços para os investidores e uma política para alvejar os investidores potenciais, além de incentivos financeiros;<br>• Desenvolvimento de marketing pelos países, regiões e cidades para a atratividade do território;<br>• Ações voltadas para sustentar as exportações e encontrar mercados para os produtos das empresas locais<br>• Busca de inovação e eficácia pelas regiões e cidades;<br>• Oferecimento de subvenções governamentais e incentivos financeiros às empresas para a sua instalação;<br>• Implementação de campanhas de informação para conquistar o público ou decisores de países estrangeiros;<br>• Realização de pedidos de empréstimos internacionais para consolidar o desenvolvimento econômico;<br>• Políticas de fronteira para estender infra-estruturas de comunicação e de estradas. |
| INTEGRAÇÃO REGIONAL | • Participação de entidades subnacionais em canais de representação de interesses regionais;<br>• Desenvolvimento de paradiplomacia em rede;<br>• Criação de associações de governança cooperativa na escala regional (duas categorias: função de representação e aquelas com lógica funcionalista) sobre o plano regional;<br>• Desenvolvimento de laços transnacionais entre movimentos regionalistas subnacionais, afirmando defesa das identidades culturais;<br>• Criação de políticas de promoção da cultura, associações de pesquisadores, intercâmbios de estudantes. |
| IDENTITÁRIA | • A paradiplomacia como componente do processo de "construção de nação", procurando o reconhecimento e a legitimidade sobre o plano internacional;<br>• Elaboração de política estrangeira com objetivo de reforço da nação minoritária no contexto de um Estado federal ou de estrutura descentralizada;<br>• Políticas de cooperação com "países mães" para reforçar a cultura, língua e a nação;<br>• Movimentos nacionalistas subnacionais buscando reconhecimento de uma identidade coletiva. |

Elaborado pela autora.

Constata-se a interseção dessas vertentes em diversos pontos, já que há atividade paradiplomática associada ao comércio, que pode estar ligada à atividade paradiplomática desenvolvida no contexto de integração regional, assim como muitas atividades paradiplomáticas de caráter identitário podem também estar associadas a questões de integração ou de comércio, ainda que em um patamar eventualmente secundário.

## 3. Tipologia da paradiplomacia na visão de distintos autores

O fenômeno paradiplomático é fundamentalmente desigual. Sempre se mostrou mais forte em Estados federais ou com estrutura descentralizada do que em Estados centralizados, como na França, isto é, em Estados onde as entidades subnacionais possuem numerosas responsabilidades políticas; as comunidades autônomas espanholas são mais ativas que as regiões francesas, por exemplo. Constata-se também que algumas regiões se destacam de outras pelo seu nível intenso de atividades internacionais, como é o caso do Quebec, da Catalunha, assim como de Flandres e da Baviera. Paquin enfatiza que, apesar da existência de assimetrias, as entidades subnacionais dispõem de ferramentas e de recursos consideráveis em suas ações internacionais.

A situação da paradiplomacia de entidades subnacionais pode ser também muito diferente de um país para outro ou em um mesmo país. Um exemplo é a Catalunha, que é claramente muito mais ativa que a comunidade autônoma Castilla-la-Mancha, na Espanha. Igualmente, o Quebec tem uma política muito dinâmica, enquanto outras regiões do Canadá, a exemplo de Ontário, têm uma política externa de pouca intensidade mesmo sendo o coração econômico do país e a sua maior província.

Além de diferenças na intensidade, a política externa de entidades subnacionais pode ser muito variada em objetivos, forma e peso, algumas sendo até mais ambiciosas que a do próprio governo central. Assim, frente à diversidade intrínseca ao fenômeno, tanto na pluralidade de ações como de fatores que as norteiam, a paradiplomacia pode ser vista sob diversas óticas e focalizada sob distintas dimensões.

Com base na **dimensão geopolítica, Duchacek** (1990) identifica três tipos de paradiplomacia: **a paradiplomacia regional transfronteiriça, a paradiplomacia transregional (ou macro-regional) e a paradiplomacia global**. Distingue, ainda, a protodiplomacia, que seria a política de um Estado subnacional com objetivo político-separatista, procurando empreender uma secessão; o ente subnacional procuraria freqüentemente estabelecer protoembaixadas ou protoconsulados no estrangeiro, sendo um fenômeno de caráter muito conflituoso e comumente percebido com desconfiança pelo Estado central.

A **paradiplomacia regional transfronteiriça** volta-se para as cidades ao longo da fronteira e consiste em contatos fronteiriços – institucionais formais e, acima de tudo, informais – os quais são predominantemente condicionados pela proximidade geográfica e a conseqüente similaridade de problemas e de possíveis soluções. Este

tipo de atuação paradiplomática envolve governos regionais e municipais, assim como empresas privadas e cidadãos, em matérias de interesse comum, tais como aspectos técnicos de cruzamento de fronteira, movimentação de mercadorias, prevenção de contrabando, carregamento de mercadorias roubadas, tráfico de drogas ou compras excessivas através da fronteira. Acresce-se, aqui, o gerenciamento de recursos hídricos, problemas de poluição, transferência de energia, defesa civil, prevenção de desastres naturais.

Duchacek sublinha que todos esses arranjos formais e informais, ao provocar atividades paradiplomáticas, aumentam a permeabilidade das fronteiras nacionais e interferem diretamente na soberania do Estado-nação. Muitos exemplos podem elucidar esta forma de atuação paradiplomática. Na Europa, há, hoje, vinte e quatro regiões fronteiriças em operação paradiplomática ou em estágio avançado de planejamento, com numerosos arranjos cooperativos que conectam distritos e municipalidades, muitos adotando estruturas de grupos de trabalho. Tais arranjos operam de forma similar às estruturas cooperativas transfronteiriças que atuam no México e nos Estados Unidos (EUA), ou grupos transfronteiriços entre Canadá e EUA, que atuam com efetividade sob o olhar relativamente benevolente dos governos regionais e centrais.

O termo **paradiplomacia transregional** é usado para descrever conexões e negociações entre governos não-centrais que não são vizinhos (contrariamente à paradiplomacia transfronteiriça), mas cujos governos nacionais possuem uma relação de vizinhança. Tais unidades subnacionais são separadas por outras jurisdições estatais ou provinciais a partir da fronteira nacional, a exemplo das missões comerciais de províncias canadenses em Estados dos EUA não contíguos, como a do Quebec no Texas e em Louisiana. Contrariamente a microdiplomacia regional, a paradiplomacia transregional assume um padrão mais formal. Duchacek ressalta que os países, de maneira geral, ainda não se adaptaram à presença internacional de governos não-centrais, cuja diplomacia suscita questões de protocolo diplomático, o que gera tensões potenciais com os representantes externos diplomáticos e consulares do governo central, assim como problemas com as leis estrangeiras sobre a atuação de agentes estrangeiros não-diplomáticos. Por exemplo, sob o ponto de vista da lei estadunidense, os representantes provinciais canadenses nos EUA são agentes estrangeiros, e, como tal, estão legalmente obrigados a apresentar relatórios anuais junto ao Departamento de Justiça.

Já a **paradiplomacia global** diz respeito à ação das unidades subnacionais que entram em contato com governos centrais estrangeiros e com centros financeiros, industriais e culturais no exterior do país, em outros continentes. Um exemplo poderia ser o Quebec em contato com Dusseldorf ou Ontário com Frankfurt e muitos estados estadunidenses em Bruxelas, sede da Comissão da União Européia. Duchacek ressalta que a existência de contatos de governos não-centrais com governos centrais de outros países. Por exemplo, durante viagens promocionais de negócios à República Popular da China, o prefeito da cidade de Nova York negocia diretamente com o governo central e suas agências em Pequim.

**Soldatos** (1990) utiliza uma terminologia similar as de Duchacek, embora com um novo significado. Considera que a paradiplomacia pode ser **global ou regional**. A paradiplomacia regional, por sua vez, pode ser classificada em cooperativa ou paralela/substitutiva.

**Figura 2**
**Tipologia de Paradiplomacia**

<table>
<tr><td rowspan="4">Paradiplomacia</td><td>GLOBAL</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="3">REGIONAL</td><td>MACRO-REGIONAL</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">MICRO-REGIONAL</td><td>Transfronteiriça</td></tr>
<tr><td>Fronteiriça</td></tr>
</table>

Elaborado pela autora,com base na visão de Soldatos (1990).

Na **paradiplomacia global**, as unidades federadas tratam de questões concernentes ao sistema internacional em seu conjunto, a exemplo de questões de guerra e paz ou da liberalização do comércio internacional. O termo “global” é utilizado preponderantemente no sentido funcional em detrimento do sentido geográfico. Soldatos acrescenta que a paradiplomacia global não é comum, já que as unidades federadas usualmente tratam questões de *low politics* (cultura, serviços, educação, cooperação) e assuntos de relevância regional.

A **paradiplomacia regional** envolve questões de relevância regional, a exemplo das relações entre uma província de um país e um estado de um país vizinho, como o Quebec e o Estado de Nova York. Pode ser **macro-regional ou micro-regional**. A paradiplomacia é **macro-regional** quando os atores tratam de questões ligadas a comunidades que não são contíguas, como o Quebec e a França. Como envolve atores de diferentes sistemas regionais, pode tornar-se politizada mesmo tratando questões de *low-politics*. A paradiplomacia é **micro-regional** quando as questões tratadas dizem respeito a comunidades que são geograficamente contíguas. Em geral, não geram muitas controvérsias, se subdividindo ainda em transfronteiriça ou fronteiriça, quando a contigüidade implica em fronteira comum.

Com o foco na relação estabelecida entre a unidade subnacional e o governo federal, **Soldatos** categoriza as **ações internacionais em cooperativas e paralelas.**

**Figura 3**
**Tipologia de ações paradiplomáticas**

<table>
<tr><td rowspan="5">AÇÃO PARADIPLOMÁTICA</td><td rowspan="2">CO-OPERATIVA</td><td colspan="2">COORDENADA (pelo governo federal)</td></tr>
<tr><td colspan="2">CONJUGADA (Unidade subnacional com governo federal)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">PARALELA</td><td rowspan="2">HARMONIOSA</td><td>Com monitoramento federal</td></tr>
<tr><td>Sem monitoramento federal</td></tr>
<tr><td>DESARMONIOSA</td><td>Fragmentação</td></tr>
</table>

Elaborado pela autora baseada em Soldatos (1990).

As ações **cooperativas** são coordenadas pelo governo federal através de acordos ou de relações institucionais permanentes ou *ad hoc*, ou desenvolvidas de modo conjunto, a exemplo das missões internacionais conjuntas realizadas entre *Lander* e o governo central na República Federal Alemã. As ações **paralelas ou substitutivas** não são conjuntas, podendo ser desenvolvidas em clima harmônico ou conflitante com o governo federal.

Analisando o amplo espectro de possibilidades de ações paradiplomáticas, **Soldatos** propõe ainda uma categorização conforme **os tipos de segmentação**, lembrando que o conceito de segmentação não indica sempre um fenômeno desintegrador, podendo, em muitos casos, ser um processo de racionalização da política externa e ser aceito como tal por governos federais. A segmentação pode ser **territorial ou vertical** e **funcional ou horizontal**. Mais uma vez, pode-se utilizar como exemplo o Canadá, onde nem sempre as atividades provinciais internacionais são tidas como conflituosas, à exceção de Quebec, cujos objetivos são vistos como conflitantes com os do governo central. A segmentação vertical acontece quando diferentes níveis de governo (federal, unidades federadas e municipalidades) atuam internacionalmente de forma direta. A segmentação funcional ou horizontal acontece quando, no mesmo nível de governo (federal, federado ou municipalidade), diferentes departamentos ou agências governamentais são diretamente envolvidos em assuntos internacionais devido ao processo de "domesticação" da política externa, ou seja, voltando-se para a área de *low politics*.

Outra abordagem tipológica trazida por **Soldatos** (1996) identifica **dois tipos de internacionalização**: a **de caráter passivo e a de caráter ativo**. Essa abordagem tem como base a observação comparativa de cidades da Europa, dos EUA e do Canadá. A partir daí o autor faz uma distinção entre a **cidade-espaço** e a **cidade-ator**, conforme os critérios que as cidades atendem em seu processo de internacionalização e o grau de intensidade da presença de tais atributos. A **cidade-espaço** é a que se encontra envolta pelas forças e fluxos internacionais, mas com envergadura de ação prioritariamente regional, não acolhendo instituições e serviços de importância estratégica, a exemplo de grandes organismos e firmas internacionais, serviços estratégicos etc. A cidade-

espaço tem um desenvolvimento internacional de caráter subalterno e frágil. O Quadro 2, a seguir, apresenta uma consolidação dos principais atributos que caracterizam e distinguem uma cidade-espaço de uma cidade-ator.

**Quadro 2**
**Internacionalização ativa *vs*. passiva**

| Características | INTERNACIONALIZACÃO | |
|---|---|---|
| | PASSIVA | ATIVA |
| | Cidade-espaço | Cidade-ator |
| Recebe fatores de produção do estrangeiro, bem como fluxos de comércio internacional | O | O |
| Hospeda instituições estrangeiras/internacionais | O | O |
| Acolhe regularmente encontros e atividades diversas internacionais | O | O |
| Oferece serviços de suporte às atividades sócioeconômicas internacionais-chave | | O |
| Sedia organismos “internacionais-chave” e grandes firmas estrangeiras | | O |
| Recebe elites dirigentes de todo o mundo | | O |
| Participa de grandes redes internacionais de alta-tecnologia e de serviços de ponta | | O |
| Planeja e traça a estratégia de sua trajetória internacional | | O |
| Exporta fatores de produção | | O |
| Apresenta presença no estrangeiro de suas instituições econômicas, sociais, científicas e culturais | | O |
| Participa de redes internacionais de cidades ou de instituições de cidades, celebrando acordos internacionais | | O |
| Possui uma população de diversificada composição étnica | | O |

Elaborado pela autora baseada na visão de Soldatos (1990).

A cidade-ator apresenta uma atividade internacional muito dinâmica, acumulando diversos atributos que a distinguem da cidade-espaço, tal como um conjunto de serviços de suporte às atividades-chave de cunho econômico-internacional, com grandes escritórios internacionais de advocacia, firmas de auditoria e escritórios de arbitragem internacionais, instituições financeiras e bancárias de grande porte, sofisticada infra-estrutura de transporte, telecomunicações, etc. Ela recebe elites dirigentes de todo o mundo e, de modo sistemático, é sede de encontros e de diversos tipos de atividades internacionais. Além disso, uma cidade-ator sedia grandes organizações estrangeiras, firmas, instituições científicas e organismos internacionais-

chave, incluindo representações diplomáticas, consulados, representações comerciais e turísticas, além de organizações não-governamentais (ONGs). Em função de sua internacionalização, fortemente ativa, a cidade-ator faz parte de redes internacionais de alta-tecnologia e de serviços-chave (notadamente de grandes redes financeiras internacionais e de telecomunicações) e exporta importantes fatores de produção, definindo claramente a estratégia da sua trajetória internacional.

Outra visão taxonômica da paradiplomacia é trazida por Paquin (2004), que considera três tipos distintos do fenômeno, **conforme o enfoque das ações desenvolvidas pelos governos subnacionais ou não-centrais (GNCs)**. O autor distingue a **paradiplomacia clássica, da protodiplomacia e da paradiplomacia identitária**.

**Figura 4**
**Três tipos de paradiplomacia na visão de Paquin (2004)**

- política econômica e comercial
- promoção de investimentos estrangeiros e de exportações;
- atração de centros de decisões
- relações multilaterais

Clássica

Dossiê múltiplo: representantes oficiais negociam com atores internacionais:

- ciência e a tecnologia
- energia, ambiente, educação
- imigração e mobilidade das pessoas
- desenvolvimento internacional
- direitos do homem

Identitária

Ações voltadas para o reforço ou a construção de uma nação minoritária em um país com múltiplas nações

PARADIPLOMACIA

Protodiplomacia

Ações voltadas para obtenção de estatuto de soberano

A paradiplomacia clássica ocorre quando é atribuído um mandato a representantes oficiais para negociar com atores internacionais por meio de um GNC ou por um conselho municipal. Os grandes dossiês paradiplomáticos seriam a política econômica e comercial, a promoção de investimentos estrangeiros, a atração de centros de decisões, a promoção de exportações, ciência e tecnologia, energia, meio ambiente, educação, a imigração e a mobilidade das pessoas, as relações multilaterais, o desenvolvimento internacional e os direitos do homem. Já na protodiplomacia, o objetivo das ações internacionais seria obter a independência e soberania, enquanto a paradiplomacia identitária buscaria o reforço ou a construção da nação minoritária no contexto de um país com múltiplas nações, não tendo, porém, interesse em sua independência.

Por sua vez, **Eric Philippart** (1999, *apud* Paquin, 2004) propõe uma tipologia da paradiplomacia mais elaborada, cujas categorias são definidas com base em uma conjugação de critérios distintos que analisam as seguintes dimensões: o raio

geográfico da ação, o modo operatório, o objetivo e o domínio prioritário de ação, além do limite e das ações desenvolvidas pelas entidades subnacionais. A partir desses critérios, o autor identifica a **paradiplomacia mínima, a paradiplomacia menor, a maior, a máxima e a protodiplomacia**, cujas características encontram-se resumidas no Quadro 4, apresentado adiante.

Na **paradiplomacia mínima** as ações não ultrapassam o quadro fronteiriço, a cooperação seria fundamentalmente seu *modus operandi* e as ações desenvolvidas seriam prioritariamente voltadas para o domínio econômico e, às vezes, dirigidas para a área social e cultural. Tais ações objetivam a cooperação clássica, como a cooperação transfronteiriça das autoridades territoriais na Europa.

Similarmente à paradiplomacia mínima, a **paradiplomacia menor** desenvolve relações limitadas a um quadro geográfico transfronteiriço ou transregional, com um modo de operação fortemente cooperativo e ações paralelas harmoniosas com o governo central. Os domínios de ação aqui são múltiplos, porém, essencialmente econômicos, com ações dirigidas para promoção de exportações, missões econômicas e abertura de escritórios nas capitais financeiras do mundo, representações em Bruxelas ou cidades estratégicas.

A **paradiplomacia maior** desenvolve-se também de modo fortemente cooperativo. Aumenta, no entanto, as ações, harmoniosas ou conflituosas com o governo central. Sua atividade inclui uma dimensão política, alimentada por um sentimento regional, com o objetivo de trazer maiores ganhos para a entidade subnacional. O dossiê de ações inclui a participação de associações internacionais, relações internacionais com GNCs, abertura de escritórios internacionais de promoção de investimentos e de exportações, elaboração de políticas para a educação, tecnologia, ajuda ao desenvolvimento, etc.

Por seu turno, a **paradiplomacia máxima** atinge qualquer território em nível global e inclui todo tipo de domínio de ação. Concorre com o Estado central em domínios que são, a princípio, de sua competência. É alimentada por um regionalismo ou um nacionalismo muito forte, e busca maximizar ganhos regionais para construir o Estado subnacional ou reforçar a nação minoritária em um país multinações.

A **protodiplomacia**, enfim, dirige sua estratégia geograficamente para o nível global, com ações em diversos domínios. Há, contudo, uma coexistência de diferentes modos operatórios, com tendência à escalada conflitual com outras esferas de poder, sobretudo porque visa a preparar a independência. São casos protodiplomáticos contemporâneos emblemáticos as comunidades flamenga e francesa na Bélgica.

No Brasil, algumas iniciativas de pesquisa no campo da paradiplomacia merecem ser citadas. Algumas dirigem seu foco para o desenvolvimento de reflexões teóricas, enquanto outras buscam entender como vem sendo implementada a paradiplomacia em diferentes contextos, bem como seus resultados. O núcleo de pesquisadores oriundos de diversas instituições – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e da Fundação Getúlio Vargas do Estado de São Paulo (FGV-SP) – coordenado por Tullo Vigevani (2006

## Quadro 4
## Tipologia da Paradiplomacia Elaborado pela autora com base em Eric Philippart (1999)

| Características | Mínima | Menor | Maior | Máxima | Protodiplomacia |
|---|---|---|---|---|---|
| **Quadro geográfico prioritário** | Não ultrapassa o quadro transfronteiriço | Relações transfronteiriças ou transregionais | Ilimitado | Todos os tipos de expansão geográfica são considerados | Todos os tipos de expansão geográfica são considerados |
| **Modo Operatório** | Essencialmente cooperativo | Fortemente cooperativo, com ações paralelas harmoniosas com o governo central; informa e colabora com o GC para implantação de uma política | Fortemente cooperativo, havendo aumento de ações harmoniosas bem como conflituosas com o governo central | | Coexistência de diferentes modos operatórios; tendência à escalada conflitual - Estratégia Global. |
| **Domínio prioritário de ação** | Prioritariamente econômico, às vezes sociais e culturais | múltiplos, essencilmente econômico | Ilimitado, incluindo ações sobre o plano político | Todos os tipos de domínios de ação são considerados; concorre com o Estado central nos domínios que são, a princípio, de sua competência | Todos os tipos de domínio de ação são possíveis, a priori |
| **Objetivo** | Inscreve-se no esquema clássico da convenção quadro europeu sobre a cooperação transfronteiriça das autoridades territoriais | Inscreve-se no esquema clássico da convenção quadro europeu | Normalmente é alimentada por um sentimento regional, objetiva um ganho maior para a entidade subnacional | Alimentada por um regionalismo ou por um nacionalismo muito forte (paradiplomacia identitária). Busca maximizar ganhos regionais a fim de construir o Estado subnacional. O objetivo é reequilibrar relações de força entre as esferas nacional e subnacional e pode visar reforçar a nação minoritária no quadro de um país multinações; | Preparar o advento da independência |
| **Ações** | Ações decorrentes de políticas clássicas de irmanação, iniciativas em favor de exportações locais e de investimentos estrangeiros | ambições limitadas: promoção de exportações, missões econômicas, abertura de escritórios nas capitais financeiras do mundo, representações em Bruxelas ou outras cidades estratégicas | Algumas participam de associações internacionais, desenvolvimento de relações internacionais com regiões pelo mundo, abertura de escritórios internacionais de promoção de investimentos e de exportações; elaboração de políticas no domínio da educação, tecnologia, ajuda ao desenvolvimento etc. | Pluralidade de ações nos diversos domínios | Pluralidade de ações nos diversos domínios |
| **Exemplos** | Entidades subnacionais da Dinamarca, Finlândia, Grécia, Irlanda, Luxemburgo e dos Países-Baixos | A maioria das entidades subnacionais da Espanha, França, Grã-Bretanha, Escócia, Itália, Canadá e E.U.A. | Lander austríacos e Lander alemães (os menos dinâmicos), região Rhône-Alpes e os Departamentos do além-mar franceses | Quebec e Catalogne | Comunidade Flamande, a região Wallone e a comunidade francesa da Bélgica |

e 2007), vem atuando em ambos os enfoques, com o projeto temático “Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades”, do qual uma das linhas de pesquisa volta-se para o debate teórico sobre a inserção internacional das cidades. Visa a compreender a atuação de novos atores com base nas teorias de Relações Internacionais e da Economia Política Internacional. O grupo vem também desenvolvendo pesquisas empíricas, com enfoque na América Latina.

Outra iniciativa de estudos na área da paradiplomacia no Brasil vem sendo realizada pelo grupo de pesquisa de Monica Salomón, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), e por grupos de pesquisa em Porto Alegre, Caxias do Sul e em Santa Maria, no Rio Grande do Sul, bem como em Salvador, na Bahia, onde foi recentemente desenvolvido o primeiro mapeamento amplo da atuação paradiplomática dos municípios brasileiros, realizado por Clotilde Ribeiro (2008), professora da Universidade do Vale do São Francisco e pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo/UFBA), sob a coordenação de Carlos R.S.Milani. O mapeamento trata da atividade paradiplomática dos entes subnacionais da instância municipal sob três eixos de análise: político, técnico e institucional.

Diante do extenso panorama taxonômico sobre a paradiplomacia mostrado, é possível constatar certas similaridades e complementaridade entre as visões de diversos autores. Phillipart mostrou a preocupação de categorizar a paradiplomacia sob um enfoque de múltiplas dimensões. Philippart também considerou a dimensão geopolítica da paradiplomacia, que foi igualmente abordada por Duchacek e por Soldatos, que a adotou com um sentido prioritariamente funcional, em detrimento do sentido geográfico. Soldatos utilizou ainda a relação estabelecida entre a unidade subnacional e o governo federal como dimensão de análise da paradiplomacia, além da segmentação vertical e horizontal.

Fica, assim, evidenciado que as principais dimensões que caracterizam o fenômeno paradiplomático em foco estão voltadas para o raio geográfico da ação, o eixo e o objetivo da ação internacional, a intensidade e a freqüência da ação desenvolvida pelo ente subnacional, além do modo operatório utilizado e do tipo de relação estabelecida pelo governo de nível subnacional com o governo central.

## 4. Estratégias e estilos paradiplomáticos

Na visão de Salomón (2007), muitos governos subnacionais têm ou aspiram ter uma política externa, mas evitam falar da política externa de um nível de governo não central. Assim, o termo paradiplomacia é usado tanto por analistas como por alguns formuladores de políticas externas subnacionais como uma espécie de eufemismo. Na verdade, a questão tem a ver com um ponto central que é a de se saber e definir se os governos subnacionais podem ou não ter uma política externa. Salomón considera que alguns governos subnacionais têm uma política externa em sentido de pleno, elaborando deliberadamente uma estratégia destinada a alcançar seus objetivos para além das fronteiras estatais e desenvolvendo instrumentos e estruturas institucionais

para fazê-lo. Outros governos subnacionais se limitam a ter uma ação externa, sem uma estratégia exterior pré-concebida e com pouca ou nenhuma coordenação entre as diferentes instâncias do governo subnacional.

Considerando as estratégias básicas para as regiões buscarem seus interesses internacionais, **Hocking** (2004) aponta dois possíveis **caminhos: direto ou indireto**. **Diretamente** com atuação internacional, representando o papel de atores internacionais "principais" buscando seus próprios interesses e de seus clientes. **Indiretamente**, como mediadores, exercendo influência sobre governos nacionais para atingir os seus propósitos.

**Paquin** (2004), por sua vez, considera que as entidades subnacionais podem recorrer a numerosas **estratégias** para fazer sentir sua influência em política internacional. Elas podem escolher agir inserindo-se em redes nacionais de política estrangeira para terem acesso aos organismos intergovernamentais que operam nos seus campos de competência. Podem ainda mobilizar seus recursos e agir diretamente sobre o cenário internacional, estabelecendo uma presença nos lugares pertinentes, fato que normalmente ocorre quando o governo central mostra indiferença frente às demandas das entidades subnacionais. Corroborando Hocking (2004), Paquin (2004) complementa que, às vezes, uma entidade subnacional age diretamente na cena internacional para pressionar o governo a entender determinada questão. Pode-se aqui exemplificar com o caso da Colômbia Britânica frente ao conflito do salmão ocorrido entre o Canadá e os EUA; os esforços desta província permitiram reunir uma *expertise* internacional que de outro modo não seria possível atrair a atenção do governo do Canadá. Hocking (1993: 152, *apud* Paquin 2004: 112) acrescenta que é possível que entidades subnacionais de dois países se unam contra os seus governos centrais, como foi o caso de governos subnacionais dos EUA e do Canadá que buscaram uma colaboração entre si buscando medidas contra a proliferação de chuvas ácidas e a deterioração ecológica dos Grandes Lagos, frente à falta de solução dos dois governos federais para o caso. Um outro aspecto importante a ser mencionado é que a ambigüidade do estatuto internacional das unidades subnacionais lhes confere, adicionalmente, uma vantagem desconhecida dos Estados soberanos para operar no interior de diferentes redes.

Consoante Keating (2000), as estratégias adotadas pelas regiões nas suas relações exteriores ficam conformadas por suas motivações e suas estruturas de oportunidade. O autor enfatiza que a paradiplomacia não significa o mesmo que a diplomacia estatal convencional, que freqüentemente persegue um interesse nacional específico no cenário internacional. Considera que a ação paradiplomática é muito mais específica e delimitada, muitas vezes oportunista e experimental, acrescentando que a atividade é revestida de uma forte lógica funcional, já tendo se estendido devido à globalização e à necessidade das regiões de operar no mercado global. Contudo, não está determinada funcionalmente e as decisões políticas são o aspecto chave na hora de decidir as estratégias e iniciativas. O autor recorre ainda aos exemplos de Ontário e do Quebec, no Canadá. O Quebec tem seguido uma política exterior ativa como

parte de sua estratégia de construção nacional, o que envolve sua aceitação do livre comércio, enquanto que Ontário, contrariamente, mostra-se muito reticente frente ao livre comércio. Sua política exterior não tem alcançado o grau de desenvolvimento do Quebec, apesar do seu maior grau de inserção na economia da América do Norte e na economia global.

Na opinião de Keating (2000), a paradiplomacia também se caracteriza por um alto grau de participação da sociedade civil e do setor privado, com variações que dependem de fatores políticos e institucionais. Na Alemanha, há governos regionais fortes, que tendem a definir por si mesmos os interesses regionais e os meios para atingi-los. Já na Catalunha, existe uma maior presença de associações privadas, freqüentemente em colaboração com o governo regional ou atuando na sua representação.

Paquin (2004) argumenta que certas regiões adotam uma estratégia de inspiração neo-corporativista, construindo um modelo de desenvolvimento fundado sobre uma parceria entre o governo, suas agências econômicas e o setor privado, cimentado por uma cultura e um projeto político orientado para a edificação da nação-região. Enquanto as políticas de outrora visando assegurar aos locais o controle de sua economia eram associados ao protecionismo, hoje elas se integram a um plano de conjunto para incluir a região no mercado internacional. Keating (2000) considera que o modelo mais elaborado é o de Quebec Inc., no qual as empresas gozam de vantagens para enfrentar os desafios da mundialização, explorando o potencial produtivo da concertação social e respondendo melhor às demandas sociais.

Já Maria Del Huerto Romero (2004) considera que os motivos, estratégias, recursos, instrumentos e limites dos poderes locais em busca da inserção internacional diferem muito. Argumenta, todavia, que a experiência parece indicar que, em contextos de integração regional, o significado e o alcance da presença de governos locais na arena internacional estão determinados, em grande parte, pelas características do "entorno internacional imediato". Buscando entender o poder local e as relações internacionais em contextos de integração regional, a autora focaliza duas dimensões de análise: a dimensão horizontal que estaria refletida nas estratégias de cooperação e alianças transfronteiriças, e a dimensão vertical, que se mostraria na participação da formulação de políticas comuns no bloco. Romero (2004) resgata a visão de Jordi Borja e Manuel Castells, que apontam as estratégias de internacionalização mais utilizadas pelas cidades:

Estratégias de participação ativa na vida internacional (por meio de participação em eventos, *city marketing* e associações internacionais); Estratégias de estímulo das organizações internacionais de cidades e poderes locais; Estratégias de participação nos processos de integração regional; Estratégias de promoção e constituição de redes de cidades; Estratégias de fortalecimento da presença direta dos governos locais no sistema de cooperação internacional. (Borja e Castells, 1997, *apud* Romero, 2004: 408).

Na visão de Romero (2004), duas destas estratégias (redes de cidades e participação nos processos de integração regional) parecem ser as que melhor respondem – ao menos em algumas regiões do mundo, como o Cone Sul – aos desafios do novo marco da

gestão urbana. Por sua vez, Salomón (2007) enfatiza que o desenvolvimento de uma estratégia de promoção de imagem costuma ser um importante elemento da política exterior subnacional.

## 5. Mecanismos e ferramentas paradiplomáticas

Um ponto relevante, trazido para discussão por Paquin (2004), diz respeito à larga gama de ferramentas paradiplomáticas que podem ser utilizadas por entidades subnacionais, quase tão amplas quanto as dos Estados centrais, à exceção da força militar.

Salomón (2007) ressalta que a implementação da política externa subnacional se faz, em parte, com meios, instrumentos e estruturas similares aos do catálogo usado pelos governos centrais, com algumas especificidades, com práticas mais próprias dos atores "livres de soberania". A autora chama a atenção para as diferenças entre os instrumentos de ação internacional utilizados pelos governos regionais e locais, criando práticas compartilhadas com setores "livres de soberania" e redes com objetivos pontuais ou de longo prazo, gerais ou específicas, com governos do mesmo nível ou com outros setores, a exemplo das burocracias de organizações internacionais, ONGs, movimentos sociais.

Os governos locais têm institucionalizado em suas interações algumas práticas próprias, em certa medida muito mais freqüentes do que nos governos regionais e que não provêm do catálogo da diplomacia estatal tradicional, como a irmanação ou irmanamento de cidades, via acordos de cooperação bilaterais com diversos conteúdos entre dois governos locais, possivelmente a prática mais corrente reconhecida. Além disso, criam-se intercâmbios de "boas práticas" de gestão urbana, bilateral ou multilateralmente. Outras práticas já tradicionais no catálogo de instrumentos dos governos locais são de caráter mais simbólico, ainda que às vezes possam ter conseqüências materiais importantes, como a declaração de um município como "livre de armas nucleares" ou como "santuário de refugiados".

Salomón enfatiza que o que predomina nos governos regionais, ao contrário, é a imitação dos instrumentos estatais clássicos de política exterior, tais como a abertura de escritórios de representação ou as missões comerciais, ainda que existam também práticas específicas como a cooperação transfronteiriça ou, à imitação dos governos locais, a irmanação entre regiões. A autora argumenta que o protagonismo internacional dos governos regionais com objetivos autonomistas – e que utilizam práticas de política exterior para marcar sua identidade individual – tem influenciado a seleção de instrumentos, ainda que, seguramente, a similaridade de práticas se deva às semelhanças estruturais e de responsabilidades entre os níveis regional e central do governo. Acrescenta que o mesmo se pode dizer em relação às estruturas institucionais de gestão ou coordenação da política exterior dos governos regionais, que parecem seguir mais de perto os aparatos diplomáticos estatais tradicionais do que os dos governos locais.

Frente à diversidade de visões sobre as possibilidades de atividade externa e dos instrumentos utilizados pelos governos subnacionais, um aspecto deve ser ressaltado, conforme Nunes (2005): alguns autores analisam apenas as ações que ocorrem na esfera externa, como é o caso de Duchacek (1990) e Garcia Segura (1996, *apud* Nunes, 2005), enquanto que outros, como Soldatos (1990), focalizam também as ações que se desenvolvem na esfera interna com o objetivo de promover uma melhor inserção internacional da economia local. Este raciocínio apóia-se na idéia de que para os governos subnacionais alcançarem uma melhor inserção de suas regiões nos fluxos globais de comércio de investimentos – conforme enfatizado por Keating (2000) – eles dependem de vantagens competitivas que uma região apresenta em relação a outras.

**Figura 5**
**Prática similar irmanação de cidade**

Visão macro do catálogo de instrumentos e práticas exteriores predominantes nos governos subnacionais, locais e regionais. Elaborada pela autora, inspirada na visão de Salomón (2007)

Estudando os instrumentos utilizados pelos GNCs para sua atuação internacional, Duchacek (1990) identifica seis mecanismos principais de envolvimento internacional, quais sejam: o estabelecimento de escritórios permanentes *offshore*, principalmente para incrementar relações comerciais, atrair investidores e promover o turismo; a realização de missões governamentais ao exterior pelos líderes dos GNCs e de missões profissionais visando ao tratamento de assuntos específicos; a participação em feiras e exposições internacionais para divulgar oportunidades de investimento, estimular o comércio exterior e promover o turismo; o estabelecimento de zonas de livre comércio; a participação de representantes do GNC em conferências internacionais ou em comitivas diplomáticas oficiais ou, ainda, mantendo adidos regionais nas embaixadas nacionais.

Por sua vez, Soldatos (1990) aponta nove tipos de ação mais freqüentes de governos subnacionais que visam a promover uma melhor inserção da economia local

no mundo globalizado, incluindo ações internas de infra-estrutura: o estabelecimento de mecanismos e instituições para a condução de relações internacionais; a formulação e a implementação de legislação e políticas domésticas vinculadas às relações internacionais, a exemplo daquelas voltadas para atração de investimentos e a promoção das exportações; a organização de missões ao exterior; a recepção de missões exteriores; a celebração de atos internacionais; a participação em organizações, redes ou conferências internacionais; sediar instituições internacionais; organizar eventos internacionais, e desenvolver uma rede de serviços de apoio para a internacionalização da economia local, como melhorias na infra-estrutura de telecomunicações e de transportes e a construção de pavilhões para convenções e feiras.

Na grande diversidade de ferramentas paradiplomáticas existentes, Paquin (2004) dá ênfase às estruturas ministeriais erigidas por entidades subnacionais voltadas para as relações internacionais, a abertura de representações e de delegações, as missões de estudo e de prospecção ao estrangeiro, a participação em feiras comerciais, os fóruns internacionais, o financiamento de campanhas de relações públicas para incremento de exportações e a atração de investimentos e de centros de decisões, a realização de visitas oficiais com outros líderes regionais ou de países soberanos, políticas bilaterais e multilaterais, a cooperação regional ou transregional. O autor lembra que muitas regiões participam, ainda, da delegação de seus países em encontros internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização Mundial do Comércio (OMC), da União Européia e da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e Cultura (Unesco). Acrescenta que, apesar da diversidade, amplitude e, muitas vezes, complexidade dos mecanismos e ações adotadas pelos governos subnacionais, estes são simplificados pelo desenvolvimento de tecnologias de informação, que facilitam o estabelecimento de redes internacionais, além de mecanismos como a promoção via internet de investimentos ou do turismo. Um exemplo é o site *Tradeport* (www.tradeport.org), da Califórnia, que oferece às companhias locais bases de dados sobre trocas internacionais de empresas em mais de cento e vinte países, instrumentos interativos para favorecer a exportação e uma lista de quarenta mil empresas da Califórnia com seu campo de atuação. O autor ressalta que o processo de integração regional encoraja a paradiplomacia em rede e a criação de associações de governança cooperativa regional.

Na visão de Garcia Segura (1996), citado por Nunes (2005), existem mecanismos diversos para as ações dos governos subnacionais, que vão de viagens de autoridades ao exterior até a recepção de autoridades estrangeiras, passando por temas como a promoção industrial, turística e comercial, a difusão cultural e lingüística a colaboração transfronteiriça, a participação em associações e encontros internacionais de regiões e os contatos informais entre líderes regionais e entre técnicos de governos.

Em suma, ao conhecer as visões de diversos autores, o que se pode notar é que há um consenso com relação às ferramentas paradiplomáticas dos governos subnacionais entendidas como básicas. A realização de missões ao exterior, a recepção de missões estrangeiras e a participação em eventos internacionais são

vistos unanimemente como instrumentos paradiplomáticos recorrentes nas ações de governos subnacionais A Figura 6 apresenta uma visão sintética consolidada dos instrumentos paradiplomáticos utilizados pelas entidades subnacionais na visão dos quatro autores apresentados: Duchacek, Soldatos, Garcia Segura (1996, *apud* Nunes, 2005) e Paquin (2004).

## Conclusão: a paradiplomacia re-significando o sentido da ação internacional dos entes subnacionais

Há que se reconhecer que a ação internacional de entidades subnacionais é uma característica cada vez mais marcante do mundo atual. Está evidenciado que a política exterior escapa cada vez mais das mãos do Estado central, especialmente como conseqüência da globalização e da crise do Estado-nação. As repercussões políticas desse processo são ainda imprevisíveis, podendo incluir dinâmicas de fragmentação e cenários de desintegração das agendas de política externa.

Assim, o Estado perde gradativamente o seu monopólio da ação internacional e do controle incondicionado de seu território em termos de ação política. Inclusive o campo da diplomacia está se transformando com a entrada quantitativa e qualitativamente densa dos governos subnacionais na definição das agendas internacionais. Surge uma nova geografia do poder, onde várias localidades ascendem como centros de decisão e voltam-se para a sua inserção internacional visando a atrair investimentos, à promoção do bem-estar social e ao seu próprio desenvolvimento.

Surge também uma nova relação entre o Estado-nação e as entidades subnacionais, na qual os últimos aparecem como um novo ator internacional, tanto em termos políticos quanto na promoção do desenvolvimento. A ação internacional dos municípios no Brasil – mapeada em Ribeiro (2008) – levanta, por exemplo, questionamentos adicionais quanto ao princípio da soberania, principal fundamento do federalismo e do próprio sistema internacional clássico. Ressalte-se também que, com o desenvolvimento da paradiplomacia, os Estados federais ou com estrutura descentralizada sofrem pressões contraditórias na condução das suas relações internacionais: pressões centralizadoras, em um primeiro momento, pela necessidade de ter-se uma só voz a fim de criar uma política externa que seja o espelho dos interesses nacionais; e pressões descentralizadoras, em um segundo momento, pois as entidades subnacionais procuram desenvolver suas próprias agendas de política internacional (Paquin, 2004).

De um lado, a entrada em cena das entidades subnacionais pode provocar uma atomização da ordem internacional, complicando ainda mais o funcionamento do sistema internacional. A ação internacional subnacional pode, pois, ser vista como um atentado à soberania nacional e à integridade territorial. De outro, os governos centrais têm se mostrado cada vez mais atentos ao fato de que a política externa lhes escapa e que existem riscos com a potencialização de conflitos jurídicos e políticos.

Por fim, o que parece mostrar-se teoricamente relevante é a crescente maior complexidade da política mundial, em que as arenas interna e externa mostram-se mais interligadas e que a política internacional envolve uma rede de relações entre as esferas nacionais e subnacionais. A clássica divisão realista entre doméstico e internacional, com base na noção de soberania dos Estados nacionais dos sobre seus territórios não reflete a realidade. Mais do que isso, trata-se de uma visão ontológica da área de Relações Internacionais que merece pelo menos revisão e recontextualização (Milani e Laniado, 2006). Como afirma Hocking (2004), doravante, um dos principais desafios que se apresentam aos Estados é institucionalização de uma genuína diplomacia "multicamadas", que se fundamentaria no estabelecimento de mecanismos de ligação e instituições de coordenação e de cooperação entre os níveis de governo central, estadual e municipal, levando-os a compartilhar recursos e a buscar o equilíbrio da pluralidade de interesses nacionais e subnacionais. Conceder *voice* e um papel de relevância às entidades subnacionais evita crises nos pactos federativos e ameaças de *exit* que podem surgir com os processos de globalização.

*Recebido para publicação em outubro de 2008*
*Versão definitiva em dezembro de 2008*

## Referências bibliográficas

BADIE, Bertrand (2000), *Um Mundo sem Soberania: Os Estados entre o Artifício e a Responsabilidade*. Lisboa, Instituto Piaget.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (2001), "Novos Atores, Governança Global e o Direito Internacional Ambiental", *in Colóquio do Centro de Direito Internacional Ambiental da Universidade de Paris*.

CASTELO BRANCO, Álvaro C. (2008), *A Paradiplomacia como Forma de Inserção Internacional de Unidades Subnacionais*. Prismas, vol. 4, nº 1. (www.publicacoesacademicas.uniceub.br; última vista: 7/3/2008).

CEDEC/UNESP (2006), *Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades*, vol. 1. São Paulo CEDEC/PUC/UNESP/FGV (coordenado por Vigevani,Tullo; documento em meio digital).

_______(2007), *Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades,* vol.2. São Paulo CEDEC/PUC/UNESP/FGV (coordenado por Vigevani, Tullo; documento digital).

_____(2006), "Problemas para a Atividade Internacional das Unidades Subnacionais: Estados e Municípios Brasileiros", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 21, nº 62.

CERVO, Amado Luiz (2006), "A Ação Internacional do Brasil em um Mundo em Transformação: Conceitos, Objetivos e Resultados (1990-2005)", *in* Henrique Altemani e Antonio Carlos Lessa (orgs). *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas.* São Paulo, Saraiva.

DUCHACEK, Ivo D. (1990), "Perforated Sovereignties: Toward a Typology of New Actors in International Relations", *in* H. J. Michelmann e P. Soldatos. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Nova York, Oxford University Press.

FARIAS, Déborah Barros Leal (2000), Federalismo e Relações Internacionais. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília (UnB).

HIRSCHMAN, Albert (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States.* Boston, Harvard University Press.

HOCKING, B (2004), "Regionalismo: Uma Perspectiva das Relações Internacionais", *in* Tullo Vigevani (org.). *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo, EDUC, Fundação Editora da UNESP/EDUC.

______ (2000), "Vigilando la Frontera: Globalización, Localización y Capacidad de Actuación de los Governos no Centrales", *in* Franscisco Aldecoa e Michae Keating (orgs.). *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las Regiones*. Madri, Marcial Pons-Ediciones Juridicas y Sociales.

KEATING, M (2000), "Regiones y Asuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estratégias", *in* Francisco Aldecoa e Michael Keating (orgs.). *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las Regiones*. Madri, Marcial Pons-Ediciones Juridicas y Sociales.

KINCAID, John (2000), "La Competencia Interncional de los Estados Unidos y sus Governos Locales", *in* Francisco Aldecoa e Michael Keating (orgs.). *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de Las Regiones.* Madri, Marcial Pons-Ediciones Juridicas y Sociales.

MILANI, Carlos R. S. e LANIADO, Ruthy Nadia (2006), "Espaço Mundial e Ordem Política Contemporânea: Uma Agenda de Pesquisa para um Novo Sentido da Internacionalização", *Caderno CRH,* Salvador, vol.19, n° 48, pp. 479-498.

NUNES, Carmem Juçara da Silva (2005), A Paradiplomacia no Brasil: o Caso do Rio Grande do Sul. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRG).

PAIVA, Donizetti Leonidas (2006), "A Nova Dinâmica do Sistema Econômico Internacional: O Avanço da Globalização", *in* Edgar Carmo e Jefferson Mariano (org.). *Economia Internacional*. São Paulo, Saraiva.

PAQUIN, Stéphane (2004), *Paradiplomatie et Relations Internationales: Théorie des Stratégies Internationales des Régions Face à la Mondialisation.* Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes.

PRAZERES, T.L. (2004), "Por uma Atuação Constitucionalmente Viável das Unidades Federadas Brasileiras", *in* Tullo Vigevani (org.). *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais.* São Paulo, Fundação Editora da UNESP/EDUC.

PRIETO, Noé Cornago (2004), "O Outro Lado do Novo Regionalismo Pós-Soviético e da Ásia-Pacífico: A Diplomacia Federativa além das Fronteiras do Mundo Ocidental", *in* Tullo. Vigevani (org.). *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais.* São Paulo, Fundação Editora da UNESP/EDUC.

RIBEIRO, Maria Clotilde M. (2008), Globalização e Novos Atores: As Cidades Brasileiras e o Desenvolvimento da Paradiplomacia. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia (UFBA).

RODRIGUES, G.M.A. (2004), Política Externa Federativa: Análise de Ações Internacionais de Estados e Municípios Brasileiros. Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC).

ROMERO, Maria Del Huerto (2004), "Poder Local y Relaciones Internacionales en Contextos de Integración Regional: El Caso de la Red de Mercociudes y la Reunion Especializada de Municípios e Intendencias: Grupo Mercado Comum", *in* Tullo Vigevani (org.). *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais.* São Paulo, Fundação Editora da UNESP/EDUC.

SALOMÓN, Mônica (2007), "La Acción Exterior de los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores", *in* 1º Encontro nacional da Abri.

SASSEN, S. (2004), "El Estado y la Nueva Geografia del Pode", *in* Tullo Vigevani (org.). *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais.* São Paulo, Fundação Editora da UNESP/EDUC.

SOLDATOS, Panayotis (1996), "La Nouvelle Génération de Villes Internationales: Phénomène de Segmentation des Roles Traditionnels de L´état-nation" , *in* Christian Philip e Panayotis Soldatos. *Au-delà et en Deçà de L´État-nation*. Bruxelas, Bruylant.

______(1990), "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors". *in* H. J. Michelmann e P. Soldatos, *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units.* Nova York, Oxford University Press.

ZABALA, Naki Aguirre (2000), "Que Sentido Tiene Hablar de Paradiplomacia?" *in* Francisco Aldecoa e Michael Keating (org.). *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las Regiones*. Madri, Marcial Pons-Ediciones Juridicas y Sociales.

## Resumo

O artigo busca compreender como tem se desenvolvido o processo de inserção internacional de entidades subnacionais. Discute, primeiramente, as teorias, conceitos, características e aspectos gerais da paradiplomacia. Em seguida, faz uma exposição das tipologias que têm sido propostas por diversos autores, define as principais estratégias e estilos de atuação adotados, os mecanismos e as ferramentas paradiplomáticas à disposição dos governos subnacionais. Por fim, indica-se as prováveis conseqüências positivas e negativas trazidas pela paradiplomacia e os desafios a serem enfrentados pelas entidades subnacionais num mundo cada vez mais complexo e exigente quanto à capacitação dessas entidades.

**Palavras-chave**: paradiplomacia, entidades subnacionais, política externa, protodiplomacia

## Abstract

**Theories, concepts and characteristics of paradiplomacy**
This article describes how sub-national entities have become part of contemporary world politics. It first presents the theories, concept and characteristic of the phenomenon of paradiplomacy. Secondly, the article presents the typologies proposed by different authors that research paradiplomacy, defines the main paradiplomacy strategies and the mechanisms and tools available to subnational governments. Lastly, it indicates whether there are probable positive or negative consequences brought on by paradiplomacy and describes the challenges of subnational entities face in a complex world that puts pressure on these subnational entities' resources.

**Key words:** paradiplomacy, subnational entities, foreign policy, protodiplomacy.

*Cena Internacional*
pode ser adquirida (30 reais o exemplar)
enviando-se uma mensagem para: cena@unb.br

| REVISTA CENA INTERNACIONAL (1999-2008) | |
|---|---|
| **vol. 1, nº 1, 1999** | |
| Negociações Comerciais do Novo Milênio | Luiz Felipe Palmeira Lampreia |
| Some Architectural Options | Andrew G. Haldane |
| A Crise de Kosovo e a Nova Arquitetura de Segurança e Cooperação na Europa | Lytton Leite Guimarães |
| O Estado como Ator nas Relações Internacionais: no Mundo da Globalização, uma Velha Discussão | Eiiti Sato |
| Mercosul: a Frágil Consistência de um Bloco Regional Emergente e a Necessidade de Aprofundar a Integração | Marcos Lima Costa |
| A Guerra da Lagosta e Outras Guerras: Conflito e Cooperação nas Relações França-Brasil (1960-1964) | Antônio Carlos Moraes Lessa |
| A Política Externa Brasileira do Governo Juscelino Kubitschek | Pio Penna Filho |
| Crisis of Development or crisis of Globalized Markets? | Rubens Ricupero |
| Comércio e Meio Ambiente: Atuação Diplomática Brasileira em Relação ao Selo Verde | Leonilda Alves Corrêa |
| Mercosul, Nafta e Alca: a Dimensão Social | Yves Chaloult e Paulo Roberto de Almeida |
| Ordem, Hegemonia e Transgressão | Georges Lamazière |
| O Brasil no Mundo das Drogas. Petrópolis: Vozes, 1999, 247 p. | Argemiro Procópio Filho |
| A Riqueza e a Pobreza das Nações: Por que Algumas são tão Ricas e Outras tão Pobres? | David Landes |
| **vol. 2, nº 1, 2000** | |
| A Política Externa Brasileira e a Agenda de 2000 | Luiz Felipe de Seixas Corrêa |
| Passing the Boolean Frontier: the Next Dimension of International Relations Theories | Antônio Jorge R. da Rocha |
| A República Insegura: a Disputa entre o Brasil e a Grã-Bretanha pela Posse da Ilha da Trindade (1895-1896) | Virgílio Caixeta Arraes |
| The Chemical Weapons Convention and the OPCW: a Model for the Future | José Maurício Bustani |
| Drogas Ilícitas em Espaços Transfronteiriços | Argemiro Procópio Filho |
| Brasil e Argentina: uma Década de Política Externa | Miriam Gomes Saraiva |
| A Razão Atlântica: Mercosul, África do Sul e a Comunidade Lusófona | Vamireh Chacon |

| vol. 4, nº 2, 2002 | |
|---|---|
| La Política Euromediterránea: su Dimensión Parlamentaria en el Processo de Barcelona | Cristina Ângela Retta Sivolella |
| Poder e Interdependência: Novas Perspectivas de Análise das Relações Internacionais | Roberto di Sena Júnior |
| A Importância das Negociações Internacionais na Criação das Normas da Organização Mundial do Comércio | Jete Jane Fiorati |
| The Foreign Policy of the European Union Towards MERCOSUR in Historical Perspective | Andréa Ribeiro Hoffman |
| O Brasil e o FMI de 1944 a 2002: um Relacionamento feito de Altos e Baixos | Paulo Roberto de Almeida |
| O Ensino das Relações Internacionais no Brasil: Problemas e Perspectivas | Shiguenoli Miyamoto |
| Guerra Biológica | Valdi Lopes Tutunji |
| **vol. 5, nº 1, 2003** | |
| Doutrinarismo e Realismo na Percepção do Interesse Nacional: Política Macro-Econômica, Segurança e ALCA na relação Brasil-EUA | Carlos Roberto Pio da Costa Filho eEduardo Viola |
| O pensamento Latino-Americano de Relações Internacionais | Carlos Eduardo Vidigal |
| O Nacionalismo Basco e o ETA | Hugo R. Suppo e Mônica Lessa |
| O pragmatismo Impossível: A política Externa do Segundo Governo Vargas (1951-1954) | Mônica Hirst |
| A Interminável Busca da Normalidade: As Origens e a Evolução do Sistema Político da França Contemporânea | Antônio Carlos Moraes Lessa |
| O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da Alca | João Augusto de Castro Neves |
| Introdução à História da Segunda Guerra Fria (1979-1989) | Carlos Federico Domínguez Avila |
| Los Acuerdos Migratorios y de Circulación Laboral en el Ambito del Mercosur | Lincoln Bizzozero e Ana Pastorino |
| **vol. 5, nº 2, 2003** | |
| As posições Brasileiras nas Nações Unidas com Relação ao Oriente Médio (1945-2002): Eqüidistância, Pragmatismo e Realismo | Norma Breda dos Santos |
| O Atlântico Sul como Espaço de Possibilidades entre o Cone Sul e a África Austral | Pio Penna Filho |
| Gilberto Freyre e a Imagem do Brasil no Mundo | Hugo R. Suppo |
| Para que o Brasil Precisa de Forças Armadas? | João Paulo Soares Alsina Júnior |
| Economia, Geopolítica e Hegemonia: Leituras de Wallerstein, Arrighi e Elias sobre a Ascensão das Potências Hegemônicas | Leonardo Weller |
| A Negociação Cultural na Assistência Consular a Iruan em Taiwan | Paulo Antônio Pereira Pinto |

| | |
|---|---|
| Califórnia ou Delaware? A Formação do Regime Internacional do Comércio de Resíduos Perigosos | Paulo Esteves, Matilde de Souza, Camila Penna e Lucas Grassi Freire |
| Novas dimensões da Negociação na Cooperação Internacional: a Experiência da Ajuda Externa Financeira no Brasil | Rodrigo Pires de Campos |
| História e Destino: A Frontier Thesis de Frederick Jackson Turner | Arthur Lima de Avila |
| **vol. 7, nº 2, 2005** | |
| Da Teoria à Análise Política: Guerra do Iraque ou do Reordenamento Unipolar? | Eugenio Diniz |
| "Exportação da Democracia": Hegemonia do Modelo Neoconservador na Política Estadunidense para o Oriente Médio? | Peter Demant |
| Mitos, Maravilhas e Razão nas Visões Francesas do Brasil (Séculos XVI a XVIII) | Carmen Licia Palazzo |
| Avaliando a influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-Partes: o Caso do Mercosul e o Paraguai | Andrea Ribeiro Hoffmann |
| Concentração, Internacionalização e Convergência Tecnológica: Obstáculos à Integração Cultural no Mercosul | Maria Susana Arrosa Soares, Rebeca H. Vergara de Souza e Uilson Garcia Brito |
| Governança Mundial, Estado e Democracia: Considerações a Partir de Alguns Estudos de Caso | Carlos S. Arturi |
| Brasil e Argentina: Política Externa para América Latina em Tempos Recentes | Miriam Gomes Saraiva |
| **vol. 8, nº 1, 2006** | |
| En Busca del Equilibrio: la Política Exterior Paraguaya entre 1920 y 1925 | Francisco F. M. Doratioto |
| O Inglês, o Parentesco e o Elitismo na Casa de Rio Branco | Cristina Patriota de Moura |
| Dez Anos da CPLP: as Perspectivas de Integração do Mundo de Língua Portuguesa | Adriano de Freixo |
| ONU, 61. Sociologia Política de Uma Instituição Sexagenária em Tempos de Globalização | Luiz Feldman e Dawisson Belém Lopes |
| Os Limites do Direito Internacional Face à Política | Salem Hikmat Nasser |
| Multilateralismo em Direitos Humanos e Política Externa Brasileira na OEA | Estevão Ferreira Couto |
| A Doutrina Bush Revista: o Segundo Tempo de uma Mesma Partida | Erica Simone Resende |
| Conflitos na Civilidade: Terrorismo Extremo e Relações Internacionais | Hugo Arend |
| Da Hegemonia ao Poder Brando: Implicações de Uma Mudança Conceitual | Geraldo Zahran e Leonardo Ramos |

| vol. 8, nº 2, 2006 | |
|---|---|
| Brasil como Ator Regional e Global: Estratégias de Política Externa na Nova Ordem Internacional | Paulo Roberto de Almeida |
| É Possível Pensar em Sociedade Civil no Mercosul? | Michelle Ratton Sanchez |
| A Crise no Estreito de Taiwan (1995-1996) e as Relações entre Estados Unidos, China e Taiwan | Arthur Coelho Dornelles Jr. |
| Justiça, Memória e Reconciliação: Dilemas da Reconstrução Nacional | Simone Martins Rodrigues Pinto |
| O Anti/Alterglobalismo e o Fórum Social Mundial de Nairóbi: Contestação e Redes Transnacionais na Política Mundial | Carlos R. S. Milani |
| Governance in African Oil-Producing Countries: State, Multinational Companies and Civil Society Organizations | Philippe Copinschi |
| As Redes Feministas Transnacionais e as Organizações Internacionais: Diferentes Visões do Processo de Desenvolvimento | Diana Aguiar |
| Woodrow Wilson e a Idéia de Ordem Hemisférica | Reginaldo Mattar Nasser |
| **vol. 9, nº 1, 2007** | |
| A Escola Inglesa no Pós-Guerra Fria:Fechamento, Tradicionalismo ou Inovação? | Emerson Maione de Souza |
| O Plano Colômbia e o Primeiro Mandato de Álvaro Uribe (2002-2006) | Marcelo Santos |
| O Investimento nas Negociações Comerciais Internacionais: entre Estratégias e Princípios | Edna Aparecida da Silva |
| Processo Decisório e Política Externa Brasileira: o Caso da Buscado Assento Permanente na Organização Internacional do Comércio | Rogério de Souza Farias |
| Estados Unidos versus Alemanha:o Falso Dilema sobre o Início da Indústria de Base Brasileira | Ironildes Bueno |
| A Repressão no Governo Vargas e as Medidas Coercitivas aos Simpatizantes do Eixo durante a Segunda Guerra Mundial | Marlene de Fáveri |
| Contribuições Feministas Para as Relações Internacionais | Mariana de Oliveira Barros |
| **vol. 9, nº 2, 2007** | |
| Relações Brasil-Bolívia (1973-1974): o Gás e a Geopolítica Regional | Carlos Eduardo Vidigal |
| Política de Comércio Exterior, Ideologia Partidária e Interesses locais: um Estudo sobre o Caso Chileno | Pedro Feliú Ribeiro,Manoel G. Pereira Neto eAmâncio Jorge de Oliveira |
| Crises Financeiras nos Países Emergentes (1994-2001): Indicadores Econômicos e Fatores Internacionais | Elias de Luna Almeida Santos |
| Gender Quota Laws in Latin America: Innovation, Diffusion, and the End of a Wave? | Adriana Crocker |

# INSTRUÇÕES AOS COLABORADORES

**1.** *Cena Internacional* aceita trabalhos inéditos sob a forma de artigos de interesse acadêmico. O artigo deve situar-se na área Relações Internacionais e áreas afins, escritos em português, inglês, francês ou espanhol.

**2.** Todos os artigos terão sua publicação condicionada a pareceres dos membros do Conselho Editorial, Conselho Consultivo ou de pareceristas *ad hoc*. Eventuais sugestões de modificações serão previamente acordadas com o autor.

**3.** Os artigos devem ser enviados por e-mail para cena@unb.br. Devem estar salvos no programa Word, Windows, versão 2003 ou inferior.

**4.** Os artigos, devem ter em torno de 25 laudas (60 mil caracteres com espaço). Estes devem apresentar em português e em inglês: título, cinco palavras-chave, resumo com cerca de 200 palavras.

**5.** Solicita-se que seja enviado, separadamente, um breve currículo do autor que contenha a titulação, a instituição em que obteve o título, a função que exerce atualmente e as publicações recentes.

**6.** As citações em inglês, francês e espanhol não necessitam ser traduzidas.

**7.** As notas deverão ser de natureza substantiva, restringindo-se a comentários adicionais ao texto.

**8.** As referências bibliográficas, quando necessárias, deverão aparecer no próprio texto, com a menção do último sobrenome do autor, acompanhada do ano da publicação e do número da página, quando necessário.

Exemplo:
Com as dificuldades encontradas na negociação da Alca, a partir de 2000, o governo George W. Bush passou a priorizar a negociação bilateral de tratados de livre comércio (Ribeiro Hoffmann e Kfuri, 2007: 3).

**8.** Ao final do artigo, deverão ser listadas as referências bibliográficas, em ordem alfabética, observando-se as seguintes normas:

**Para livro:**
Sobrenome do autor (em maiúscula), nome do autor, ano da publicação, título do livro (em itálico), número da edição (se não for a primeira), local da publicação, nome da editora.

Exemplo:
MOURA, Gerson (1990), *Estados Unidos e América Latina*. São Paulo, Contexto.

**Para artigo**
Sobrenome do autor (em maiúscula), nome do autor, ano da publicação, título do artigo (entre aspas), nome do periódico (em itálico), volume do periódico, número do periódico, número das páginas.

Exemplo:
HIRST, Mônica (2005/2006), "As Relações Brasil-Paraguai: Baixos Incentivos no Latu e Strictu Sensu". *Política Externa*, vol. 14, nº 3, pp. 11-44.

**Para capítulo de livro**
Sobrenome do autor do capítulo (em maiúscula), nome do autor do capítulo, ano da publicação, título do capítulo (entre aspas) seguido da expressão *in*, nome e sobrenome do organizador do livro, título do livro (em itálico), local de publicação, nome da editora, páginas do capítulo.

Exemplo:
LITTLE, R. (2001), "International Regimes", *in* J. Baylis e S. Smith (orgs.). *The Globalization of World Politics*. Oxford, Oxford University Press, pp. 299-316.

**Para artigo de jornal**
Sobrenome do autor (em maiúscula), nome do autor, ano da publicação, título do artigo (entre aspas), nome do jornal (em itálico), dia, mês.

Exemplo:
CERVO, Amado (2005), "O Brasil e o Mercosul". *Correio Braziliense*, Brasília, 24 de fevereiro.

**Para dissertação ou tese**
Sobrenome do autor (em maiúscula), nome do autor, ano da defesa, título da dissertação ou tese (entre aspas), tipo de documento (tese ou dissertação), vinculação acadêmica.

Exemplo:
MELO, Raquel (2006), "O Processo de Institucionalização das Operações de Paz Multidimensionais da ONU no Pós-Guerra Fria: Direitos Humanos, Polícia Civil e Assistência Eleitoral". Tese de Doutorado, Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Iri/Puc-Rio).

**Para trabalho apresentado em seminário**
Sobrenome do autor (em maiúscula), nome do autor, ano de realização do evento, título do trabalho apresentado (entre aspas), nome do evento (com numeração, se houver), local de realização do evento, dias e mês do evento.

Exemplo:
Villa, Rafael D. (2007), "A Venezuela em Questão", XXX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), Caxambu, 23 a 27 de outubro.

**Para documento publicado por organização internacional, órgãos de governo e similares**
Nome da organização, data do documento, título do documento (entre aspas), órgão ou reunião de origem do documento, dia(s) e mês.

Exemplo:
Organização das Nações Unidas (ONU) (1992), "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping", Report of the Secretary-General pursuant to the Statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January (http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html; última visita: 10/3/2008).

**Para trabalho ou documento encontrado na internet**
Mesmas regras relativas a trabalhos e documentos impressos, acrescentando-se o endereço URL e a data abreviada do acesso ao documento (entre parêntesis).

Exemplo:
LAMAS, Bárbara (2006), "Dilemas da Integração: o Paraguai e as Assimetrias no Mercosul". *Observador On-Line*, vol. 1, nº 9 (http://observatorio.iuperj.br; última visita: 6/6/2008).

Organização das Nações Unidas (ONU) (1992), "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping", Report of the Secretary-General pursuant to the Statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January (http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html; última visita: 10/3/2008)

**Documentos**
Organização das Nações Unidas (ONU) (1992), "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping", Report of the Secretary-General pursuant to the Statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January.

**9.** Com a publicação do artigo, o autor receberá três exemplares da revista.

**10**. Toda correspondência deve ser enviada para cena@unb.br